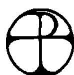
Coleção PENSAMENTO CRITICO Vol. 63

NORBERTO BOBBIO

O FUTURO DA DEMOCRACIA
Uma defesa das regras do jogo

Tradução Marco Aurélio Nogueira
6ª Edição



PAZ E TERRA

Título do original em italiano:
II futuro delia democrazia. Una difesa delle regole dei gioco.

Revisão: Sônia Maria de Amorim Beatriz Siqueira Abrão

Composição: Intertexto

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

Bobbio, Norberto
B637f O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
(Pensamento crítico, 63)

Tradução de: Il futuro delia democrazia. Una difesa delle regole dei gioco.
Bibliografia.

1. Democracia. I. Titulo. II, Série.

86.377 **CDD — 321.4**
CDU — 321.7

Direitos adquiridos pela EDITORA PAZ E TERRA
Rua do Triunfo, 177 - 01212 - São Paulo/SP - Tel. (011) 225-6522
Rua São José, 90 -11° andar - 20010 - Rio de Janeiro/RJ
Tel. (021) 221-4066
que se reserva a propriedade desta tradução

1997

Impresso no Brasil/*Printed in Brasil*

Nota do digitalizador

Página intencionalmente deixada em branco para que esta versão digital do livro tenha o mesmo número de páginas da versão impressa.

Diversas páginas foram assim deixadas para, juntamente com a formatação das páginas, o texto nesta versão digital estivesse o mais próximo possível da versão impressa.

Da capa do livro:

O Futuro da Democracia não é um livro de gabinete, pura e simplesmente acadêmico. Os ensaios nele reunidos, escritos para servir ao público que se interessa por política, são textos de combate, desejosos de desfazer equívocos — como o que opõe a democracia direta à democracia representativa ou o que propõe o desmantelamento do *welfare state* como forma de combater o "excesso" de Estado — e preocupados em recuperar para o debate os temas e ideais do melhor pensamento político. Procurando combinar a grande tradição liberal com a grande tradição socialista, num delicado equilíbrio entre liberdade e justiça social, estruturam-se como uma polêmica vibrante e refinada contra a direita reacionária e contra todos os dogmatismos.

Norberto Bobbio nasceu em Turim, Itália, em 1909. Como professor universitário e escritor, ocupou-se de teoria política, filosofia do direito e história do pensamento político. E senador vitalício desde 1984, alinhado às posições do Partido Socialista Italiano. De sua vasta bibliografia, foram já publicados no Brasil: *O Conceito de Sociedade Civil* (Rio de Janeiro, Graal, 1982), *A Teoria das Formas de Governo* (Brasília, UnB, 1980), *Qual Socialismo?* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983), *Direito e Estado no Pensamento de Emanuel* Kant (Brasília, UnB, 1984), *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna* (São Paulo, Brasiliense, 1986), *Estado, Governo, Sociedade* (Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987).

Das abas do livro:

O Futuro da Democracia não é um tratado de futurologia, mas uma reflexão sobre o estado atual e as contradições dos regimes democráticos. Uma defesa das regras do jogo, esclarece seu subtítulo. De fato, é sobretudo isso que podemos nele encontrar. Seu autor, o filósofo Norberto Bobbio, um dos mais vigorosos pensadores políticos da Itália, quer fundamentar um alerta: o respeito às normas e às instituições da democracia é o primeiro e mais importante passo para a renovação progressiva da sociedade, inclusive em direção a uma possível reorganização socialista. Para ele, a democracia é, no essencial, um método de governo, um conjunto de regras de procedimento para a formação das decisões coletivas, no qual está prevista e facilitada a ampla participação dos interessados.

Em tempos de burocratização, corporativismo desenfreado e assembleísmo, nada mais difícil que fazer respeitar as regras do jogo democrático. Já é esse, e não de hoje, o caso do Brasil. O alerta de Bobbio não é desprezível. Despojado de qualquer otimismo ingênuo, ele vai fundo na análise das incoerências e dificuldades da "democracia real": a sobrevivência das oligarquias e do poder invisível, a revanche dos interesses particulares, a limitação dos espaços políticos, a insuficiente educação dos cidadãos — "promessas não cumpridas" pelos ideais democráticos quando forçados a se submeter às exigências da prática. Mas Bobbio não é um cético, nem insiste sobre o lado negativo das experiências democráticas: "A democracia não goza no mundo de ótima saúde, mas não está à beira do túmulo". Seu realismo está associado a uma paixão política e a uma convicção fundamental: apesar de seus defeitos, a democracia permite a esperança, pois pode ser melhorada.

O Futuro da Democracia não é um livro de gabinete, pura e simplesmente acadêmico. Os ensaios nele reunidos, escritos para servir ao público que se interessa por política, são textos de combate, desejosos de desfazer equívocos — como o que opõe a democracia direta à democracia representativa ou o que propõe o desmantelamento do *welfare state* como forma de combater o "excesso" de Estado — e preocupados em recuperar para o debate os temas e ideais do melhor pensamento político. Procurando combinar a grande tradição liberal com a grande tradição socialista, num delicado

equilíbrio entre liberdade e justiça social, estruturam-se como uma polêmica vibrante e refinada contra a direita reacionária e contra todos os dogmatismos.

São por isso mesmo textos incômodos, para serem lidos e discutidos por todos os que buscam seguir adiante. Não requerem qualquer concordância prévia para serem admirados. São um convite à reflexão engajada e despreconceituosa. Uma aposta incondicional no valor da política e da democracia. Indispensável em época de difícil reconstrução e confusas esperanças.

Marco Aurélio Nogueira

ÍNDICE

PREMISSA

Reúno neste pequeno volume alguns escritos dos últimos anos sobre as chamadas "transformações" da democracia. Uso o termo "transformação" em sentido axiologicamente neutro, sem associar a ele nem um significado negativo nem um significado positivo. Prefiro falar de transformação, e não de crise, porque "crise" nos faz pensar num colapso iminente. A democracia não goza no mundo de ótima saúde, como de resto jamais gozou no passado, mas não está à beira do túmulo. Diga-se o que se disser a este respeito, a verdade é que nenhum dos regimes democráticos nascidos na Europa após a Segunda Guerra Mundial foi abatido por uma ditadura, como ocorrera após a Primeira. Ao contrário, algumas ditaduras que sobreviveram à catástrofe da guerra transformaram-se em democracias. Enquanto o mundo soviético é sacudido por frêmitos democráticos, o mundo das democracias ocidentais não está seriamente ameaçado por movimentos fascistas.

Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo. Os escritores democráticos do fim do Setecentos contrapunham a democracia moderna (representativa) à democracia dos antigos (direta). Mas não teriam hesitado em considerar o despotismo do seu tempo igual àquele do qual os escritores antigos tinham dado as primeiras descrições: pense-se em Montesquieu e em Hegel, bem como na categoria do despotismo oriental. Existe inclusive quem empregou, com ou sem razão, o conceito de despotismo oriental para explicar a situação da União Soviética. Hoje, quando falamos de democracia ocidental referimo-nos a regimes surgidos há não mais de duzentos anos, após as revoluções americana e francesa. Apesar disso, um autor muito lido inclusive na Itália, C. B. Macpherson, acredita ser possível distinguir ao menos quatro fases de desenvolvimento da democracia moderna,

das origens oitocentescas aos dias de hoje.

Entre os meus escritos mais recentes sobre o assunto escolhi aqueles que me pareceram de maior atualidade, embora não vinculados a eventos cotidianos. Coloquei no início o último em ordem temporal, e ele acabou por dar o título ao volume inteiro. Nascido originariamente como conferência proferida em novembro de 1983 no Palácio das Cortes em Madrid, a convite de seu presidente, o professor, Gregorio Peces-Barba, este texto foi posteriormente revisto e ampliado, transformando-se assim na comunicação de abertura por mim apresentada no seminário internacional *II futuro è già cominciato [O futuro já começou],* realizado em Locarno em maio de 1984 por iniciativa do professor Francesco Barone. Ele apresenta sinteticamente as transformações da democracia sob a forma de "promessas não cumpridas" ou de contraste entre a democracia ideal tal como concebida por seus pais fundadores e a democracia real em que, com maior ou menor participação, devemos viver cotidianamente.

Após o debate de Locarno creio ser útil precisar melhor que, daquelas promessas não cumpridas — a sobrevivência do poder invisível, a permanência das oligarquias, a supressão dos corpos intermediários, a revanche da representação dos interesses, a participação interrompida, o cidadão não educado (ou mal-educado) —, algumas não podiam ser objetivamente cumpridas e eram desde o início ilusões; outras eram, mais que promessas, esperanças mal respondidas, e outras por fim acabaram por se chocar com obstáculos imprevistos. Todas são situações a partir das quais não se pode falar precisamente de "degeneração" da democracia, mas sim de adaptação natural dos princípios abstratos à realidade ou de inevitável contaminação da teoria quando forçada a submeter-se às exigências da prática. Todas, menos uma: a sobrevivência (e a robusta consistência) de um poder invisível ao lado ou sob (ou mesmo sobre) o poder visível, como acontece por exemplo na Itália. Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder. Elias Canetti escreveu: "O segredo está no núcleo mais interno do poder". Os construtores dos primeiros regimes democráticos propuseram-se a dar vida a uma forma de governo na qual este núcleo duro fosse definitivamente destruído (ver capítulo "A democracia e o poder invisível"). Que a permanência das oligarquias, ou das elites, no poder esteja em contraste com os ideais democráticos

é algo fora de discussão. Isto não impede que haja sempre uma diferença substancial entre um sistema político no qual existem diversas elites concorrendo entre si na arena eleitoral e um sistema no qual existe apenas um único grupo de poder que se renova por cooptação. Enquanto a presença de um poder invisível corrompe a democracia, a existência de grupos de poder que se sucedem mediante eleições livres permanece, ao menos até agora, como a única forma na qual a democracia encontrou a sua concreta atuação. Assim acontece no que se refere aos limites que o uso dos procedimentos próprios da democracia encontrou ao ampliar-se em direção a centros de poder tradicionalmente autocráticos, como a empresa ou o aparato burocrático: mais que de uma falência, trata-se de um desenvolvimento não existente. No que se refere à representação dos interesses que está corroendo pouco a pouco o campo que deveria ser reservado exclusivamente à representação política, deve-se dizer que ela é, nada mais nada menos, inclusive para aqueles que a rejeitam, uma forma de democracia alternativa, que tem seu natural terreno de expansão numa sociedade capitalista em que os sujeitos da ação política tornaram-se cada vez mais os grupos organizados, sendo portanto muito diferente daquela prevista pela doutrina democrática, que não estava disposta a reconhecer qualquer ente intermediário entre os indivíduos singulares e a nação no seu todo. Se se pode falar de crise a propósito do avanço da representação dos interesses e do conseqüente fenômeno da multiplicação de decisões tomadas através de acordos entre as partes, ela não diz respeito tanto à democracia quanto à tradicional imagem do estado soberano colocado acima das partes (ver capítulo "Contrato e contratualismo no debate atual"). Por fim, mais que uma promessa não cumprida, o ausente crescimento da educação para a cidadania, segundo a qual o cidadão investido do poder de eleger os próprios governantes acabaria por escolher os mais sábios, os mais honestos e os mais esclarecidos dentre os seus concidadãos, pode ser considerado como o efeito da ilusão derivada de uma concepção excessivamente benévola do homem como animal político: o homem persegue o próprio interesse tanto no mercado econômico como no político. Mas ninguém pensa hoje em confutar a democracia sustentando, como se vem fazendo há anos, que o voto é uma mercadoria que se cede ao melhor ofertante.

Naturalmente, todo este discurso apenas vale se nos atemos àquela que chamei de definição mínima de democracia, segundo a qual por

regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. Sei bem que tal definição procedimental,* ou formal, ou, em sentido pejorativo, formalística, parece muito pobre para os movimentos que se proclamam de esquerda. Porém, a verdade é que não existe outra definição igualmente clara e esta é a única capaz de nos oferecer um critério infalível para introduzir uma primeira grande distinção (independentemente de qualquer juízo de valor) entre dois tipos ideais opostos de formas de governo. Por isto, é bom desde logo acrescentar que, se se inclui no conceito geral de democracia a estratégia do compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria, a definição aqui proposta reflete melhor a realidade da democracia representativa (pouco importando se se trata de representação política ou dos interesses) que a realidade da democracia direta: o *referendum,* não podendo colocar os problemas a não ser sob a forma de excludência, de escolha forçada entre duas alternativas, obstaculiza o compromisso e favorece o choque, e exatamente por isto é mais adequado para dirimir controvérsias sobre princípios do que para resolver conflitos de interesse (ver capítulo "Democracia representativa e democracia direta"). É igualmente oportuno precisar, especialmente para quem deposita a esperança de uma transformação no nascimento dos movimentos, que a democracia como método está sim aberta a todos os possíveis conteúdos, mas é ao mesmo tempo muito exigente ao solicitar o respeito às instituições, exatamente porque neste respeito estão apoiadas todas as vantagens do método e entre estas instituições estão os partidos políticos como os únicos sujeitos autorizados a funcionar como elos de ligação entre os indivíduos e o governo (ver capítulo "Os vínculos da democracia").

* Traduzirei sempre o termo italiano *"procedurale"* pelo neologismo "procedimental", na falta de um melhor correspondente em português e para respeitar fielmente a ênfase de Bobbio sobre o tema dos *procedimentos.* Em italiano, o termo *"procedura"* está literalmente referido ao conjunto das normas a serem seguidas no desenvolvimento de um processo, nos atos de um julgamento, nas práticas administrativas, nas organizações, etc. *(N. do T.)*

Não excluo que esta insistência sobre as regras, isto é, sobre considerações mais formais que substanciais, derive da deformação

profissional de quem ensinou por décadas numa faculdade jurídica. Mas o correto funcionamento de um regime democrático apenas é possível no âmbito daquele modo de governar que, segundo uma tradição que parte dos antigos, costuma ser chamado de "governo das leis" (ver capítulo "Governo dos homens ou governo das leis?"). Retomo a minha velha idéia de que direito e poder são as duas faces de uma mesma moeda: só o poder pode criar direito e só o direito pode limitar o poder. O estado despótico é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do poder; no extremo oposto encontra-se o estado democrático, que é o tipo ideal de estado de quem se coloca do ponto de vista do direito. Quando exaltavam o governo das leis em contraposição ao governo dos homens, os antigos tinham em mente leis derivadas da tradição ou forjadas pelos grandes legisladores. Hoje, quando falamos de governo das leis pensamos em primeiro lugar nas leis fundamentais, capazes de estabelecer não tanto aquilo que os governados devem fazer quanto como as leis devem ser elaboradas, sendo normas que vinculam, antes ainda que os cidadãos, os próprios governantes: temos em mente um governo das leis num nível superior, no qual os próprios legisladores estão submetidos a normas vinculatórias. Um ordenamento deste gênero apenas é possível se aqueles que exercem poderes em todos os níveis puderem ser controlados em última instância pelos possuidores originários do poder fundamental, os indivíduos singulares.

Jamais será suficientemente advertido, contra toda tentação organicista recorrente (não estranha ao pensamento político de esquerda), que a doutrina democrática repousa sobre uma concepção individualista da sociedade. No que não difere do liberalismo, de resto (ver capítulo "Liberalismo velho e novo"). Isto explica porque a democracia moderna se desenvolveu e hoje exista apenas onde os direitos de liberdade foram constitucionalmente reconhecidos. Como é evidente, nenhuma concepção individualista da sociedade, seja a do individualismo ontológico seja a do individualismo metodológico, prescinde do fato de que o homem é um ser social e não pode viver, nem realmente vive, isolado. Mas as relações do indivíduo com a sociedade são vistas pelo liberalismo e pela democracia de modo diverso: o primeiro separa o indivíduo do corpo orgânico da comunidade e o faz viver, ao menos durante a maior parte da sua vida, fora do ventre materno, colocando-o no mundo desconhecido e repleto de perigos da luta pela sobrevivência; a segunda o reúne aos outros

homens singulares, semelhantes a ele, para que da união artificial entre eles a sociedade venha recomposta não mais como um todo orgânico mas como uma associação de livres indivíduos. Do indivíduo, o primeiro põe em evidência sobretudo a capacidade de autoformar-se; a segunda exalta sobretudo a capacidade de superar o isolamento com vários expedientes que permitam a instituição de um poder finalmente não tirânico. Trata-se no fundo de dois indivíduos potencialmente diversos: como microcosmo ou totalidade em si perfeita, ou como partícula indivisível mas componível e re-componível com outras partículas semelhantes numa unidade superior.

Todos os textos aqui reunidos discutem problemas muito gerais e são (ou melhor, gostariam de ser) elementares. Foram escritos para o público que se interessa pela política, não para os especialistas no assunto. São textos que em outros tempos seriam chamados de filosofia popular. Nortearam-se por uma preocupação essencial: fazer descer a democracia do céu dos princípios para a terra onde se chocam corposos interesses. Sempre pensei que este é o único modo para dar-se conta das contradições que atravessam uma sociedade democrática e das tortuosas vias que se deve seguir para delas escapar sem confundir-se, para reconhecer seus vícios congênitos sem desencorajar-se e sem perder toda a ilusão nas possibilidades de melhorá-la. Se imagino os interlocutores que gostaria, não exatamente de convencer, mas de tornar menos desconfiados, estes não são os que desdenham e contrastam a democracia como o governo dos "mal-sucedidos", a direita reacionária perene, que ressurge continuamente sob as mais diversas vestes mas com o mesmo rancor de sempre contra os "princípios imortais". São, longe disso, os que esta nossa democracia, sempre frágil, sempre vulnerável, corruptível e freqüentemente corrupta, gostariam de destruir para torná-la perfeita, os que, para retomar a famosa imagem hobbesiana, comportam-se como as filhas de Pelia que cortaram em pedaços o velho pai para fazê-lo renascer. Abrir o diálogo com os primeiros é correr o risco de uma pura perda de tempo. Continuá-lo com os segundos permite não perder as esperanças na força das boas razões.

NORBERTO BOBBIO
Turim, outubro 1984.

Os escritos reunidos nesta seleção foram assim publicados: "O futuro da

democracia" *in Nuova civiltà delle macchine,* Il, estate, 1984, pp. 11-20; "Democracia representativa e democracia direta" *in* AA. W., *Democrazia e partecipazione,* Stampatori, Torino, 1978, pp. 19-46; "Os vínculos da democracia" *in La política possibile,* Tullio Pironti, Napoli, 1983, pp. 39-61; "A democracia e o poder invisível" *in Rivista italiana di scienza política,* X, 1980, pp. 181-203; "Liberalismo velho e novo" *in Mondoperaio,* n." 11, 1981, pp. 86-94; "Contrato e contratualismo no debate atual", *ivi, n.°* 11, 1982, pp. 84-92; "Governo dos homens ou governo das leis?" *in Nuova Antologia,* n.° 2145, gennaio-marzo 1983, pp. 135-152.

O FUTURO DA DEMOCRACIA

1. Premissa não solicitada

Convidado a apresentar uma comunicação sobre o futuro da democracia — tema sob todos os aspectos insidioso — defendo-me com duas citações. Em suas lições sobre a filosofia da história na universidade de Berlim, Hegel, respondendo a um estudante que dele queria saber se os Estados Unidos deveriam ser considerados como o país do futuro —, assim se manifestou, visivelmente irritado: "Como país do futuro, a América não me diz respeito. O filósofo não se afina com profecias (...) A filosofia ocupa-se daquilo que é eternamente, ou melhor, da razão, e com isto já temos muito o que fazer"[1]. Na sua célebre conferência, proferida aos estudantes da universidade de Mônaco no final da guerra, sobre a ciência como vocação, Max Weber assim respondeu aos seus ouvintes que lhe pediam insistentemente um parecer sobre o futuro da Alemanha: "A cátedra não existe nem para os demagogos nem para os profetas"[2].

1. G. W. Hegel, *Vorlesungen uber die Philosophie der Geschichte, I: Die Vernunft in der Geschichte.* Meiner, Leipzig, 1917, p. 200.

2. Max Weber, "La scienza come professione", *in II lavoro intellettuale come professione,* Einaudi, Torino, 1948, p. 64. (Trad. bras. *Política e ciência. Duas vocações,* Cultrix, São Paulo).

Mesmo quem não esteja disposto a aceitar as razões alegadas por Hegel e por Weber e as considere apenas um pretexto não pode deixar de reconhecer que o ofício do profeta é perigoso. A dificuldade de conhecer o futuro depende também do fato de que cada um de nós projeta no futuro as próprias aspirações e inquietações, enquanto a história prossegue o seu curso indiferente às nossas preocupações, um

curso aliás formado por milhões e milhões de pequenos, minúsculos, atos humanos que nenhuma mente, mesmo a mais potente, jamais esteve em condições de apreender numa visão de conjunto que não tenha sido excessivamente esquemática e portanto pouco convincente. £ por isto que as previsões feitas pelos grandes mestres do pensamento sobre o curso do mundo acabaram por se revelar, no final das contas, quase sempre erradas, a começar daquelas feitas por aquele que boa parte da humanidade considerou e ainda considera o fundador de uma nova e infalível ciência da sociedade, Karl Marx.

Para dar-lhes brevemente a minha opinião, se me perguntassem se a democracia tem um porvir e qual é ele, admitindo-se que exista, responderia tranqüilamente que não o sei. Nesta comunicação, meu propósito é pura e simplesmente o de fazer algumas observações sobre o estado atual dos regimes democráticos, e com isto, para retomar o mote de Hegel, creio que temos todos nós muito o que fazer. Se, depois, destas observações for possível extrapolar uma linha de tendência no desenvolvimento (ou involução) destes regimes, e assim tentar um cuidadoso prognóstico sobre o seu futuro, tanto melhor.

2. **Uma definição mínima de democracia**

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente.[3] Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (ou a colaborar para a tomada de) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por

atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. Percebo que "número muito elevado" é uma expressão vaga. No entanto, os discursos políticos inscrevem-se no universo do "aproximadamente" e do "na maior parte das vezes" e, além disto, é impossível dizer "todos" porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade.

3. Sobre este ponto remeto ao meu ensaio "Decisioni individuali e collettive", ***in Ricerche politiche due (Identità, interesse e scelte collettive),*** **Il Saggiatore, Milano, 1983, pp. 9-30.**

A onicracia, como governo de todos, é um ideal-limite. Estabelecer o número dos que têm direito ao voto a partir do qual pode-se começar a falar de regime democrático é algo que não pode ser feito em linha de princípio, isto é, sem a consideração das circunstâncias históricas e sem um juízo comparativo: pode-se dizer apenas que uma sociedade na qual os que têm direito ao voto são os cidadãos masculinos maiores de idade é mais democrática do que aquela na qual votam apenas os proprietários e é menos democrática do que aquela em que têm direito ao voto também as mulheres. Quando se diz que no século passado ocorreu em alguns países um contínuo processo de democratização quer-se dizer que o número dos indivíduos com direito ao voto sofreu um progressivo alargamento.

No que diz respeito às modalidades de decisão, a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas — e, portanto, vinculatórias para todo o grupo — as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão. Se é válida uma decisão adotada por maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão adotada por unanimidade[4]. Mas a unanimidade é possível apenas num grupo restrito ou homogêneo, e pode ser exigida em dois casos extremos e contrapostos: ou no caso de decisões muito graves em que cada um dos participantes tem direito de veto, ou no caso de decisões de escassa importância em que se declara consenciente quem não se opõe expressamente (é o caso do consenso tácito). Naturalmente a unanimidade é necessária quando os que decidem são apenas dois, o que distingue com clareza a decisão concordada daquela adotada por lei (que habitualmente é aprovada por maioria).

4. Ocupei-me mais amplamente deste tema no artigo "La regola delia maggioranza: limiti

e aporie", *in* AA. VV., *Democrazia, maggioranza e minoranza,* Il Mulino, Bologna, 1981, pp. 33-72; e em "La regola di maggioranza e i suoi limiti", *in* AA. VV., *Soggetti e potere. Un dibattito su società civile e crisi delia política,* Bibliopolis, Napoli, 1983, pp. 11-23.

No entanto, mesmo para uma definição mínima de democracia, como é a que aceito, não bastam nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem a existência de regras de procedimento como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc. — os direitos à base dos quais nasceu o estado liberal e foi construída a doutrina do estado de direito em sentido forte, isto é, do estado que não apenas exerce o poder *sub lege,* mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico destes direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático. As normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.

Disto segue que o estado liberal é o pressuposto não só histórico mas jurídico do estado democrático. Estado liberal e estado democrático são interdependentes em dois modos: na direção que vai do liberalismo à democracia, no sentido de que são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder democrático, e na direção oposta que vai da democracia ao liberalismo, no sentido de que é necessário o poder democrático para garantir a existência e a persistência das liberdades fundamentais. Em outras palavras: é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais. A prova histórica desta interdependência está no fato de que estado liberal e estado democrático, quando caem, caem juntos.

3. **Os ideais** e **a "matéria bruta"**

Esta referência aos princípios me permite entrar por inteiro no assunto, fazendo, como afirmei antes, algumas observações sobre a situação atual da democracia. Trata-se de um tema que normalmente é discutido sob o nome de "transformações da democracia". Se recolhêssemos tudo o que foi escrito sobre as transformações da democracia ou sobre a democracia em transformação teríamos material suficiente para lotar uma biblioteca. Mas a palavra "transformação" é vaga o bastante para consentir as mais diversas avaliações: à direita (penso por exemplo no livro de Vilfredo Pareto, *Transformazione delia democrazia,* de 1920,[5] verdadeiro carro-chefe de uma longa e ininterrupta série de lamentações sobre a crise da civilização), a democracia transformou-se num regime semi-anárquico predestinado a ter como conseqüência o "estilhaçamento" do estado; à esquerda (penso por exemplo num livro como o de Johannes Agnoli, *Die Transformationen der Demokratie,* de 1967, típica expressão de crítica extraparlamentar), a democracia parlamentar está se transformando cada vez mais num regime autocrático. Mais que sobre a transformação, parece-me mais útil concentrar nossa reflexão sobre o contraste entre os ideais democráticos e a "democracia real" (expressão que uso no mesmo sentido em que se fala de "socialismo real"). Algum tempo atrás, um meu ouvinte chamou minha atenção para as palavras conclusivas que Pasternak põe na boca de Gordon, o amigo do doutor Jivago: "Aconteceu mais vezes na história. O que foi concebido como nobre e elevado tornou-se matéria bruta. Assim a Grécia tornou-se Roma, assim o iluminismo russo tornou-se a revolução russa"[6]. Assim, acrescento eu, o pensamento liberal e democrático de um Locke, de um Rousseau, de um Tocqueville, de um Bentham e de um John Stuart Mill tornou-se a ação de ... (coloquem vocês o nome que preferirem; tenho certeza de que não terão dificuldade para encontrar mais de um). É exatamente desta "matéria bruta" e não do que foi concebido como "nobre e elevado" que devemos falar; em outras palavras, devemos examinar o contraste entre o que foi prometido e o que foi efetivamente realizado. Destas promessas não cumpridas indicarei seis.

5. Vilfredo Pareto, *Transformazione delia democrazia,* Corbaccio, Milano, 1920,

reunião de artigos publicados na *Rivista di Milano* entre maio e julho de 1920. O livro de Agnoli, publicado em 1967, foi traduzido em italiano por Feltrinelli, Milano, 1969.

6, Boris L. Pasternak, *Il dottor Zivago,* Feltrinelli, Milano, 1957, p. 673.

4. O nascimento da sociedade pluralista

A democracia nasceu de uma concepção individualista da sociedade, isto é, da concepção para a qual — contrariamente à concepção orgânica, dominante na idade antiga e na idade média, segundo a qual o todo precede as partes — a sociedade, qualquer forma de sociedade, e especialmente a sociedade política, é um produto artificial da vontade dos indivíduos. Para a formação da concepção individualista da sociedade e do estado e para a dissolução da concepção orgânica concorreram três eventos que caracterizam a filosofia social da idade moderna: *a)* o contratualismo do Seiscentos e do Setecentos, que parte da hipótese de que antes da sociedade civil existe o estado de natureza, no qual soberanos são os indivíduos singulares livres e iguais, que entram em acordo entre si para dar vida a um poder comum capaz de cumprir a função de garantir-lhes a vida e a liberdade (bem como a propriedade); *b)* o nascimento da economia política, vale dizer, de uma análise da sociedade e das relações sociais cujo sujeito é ainda uma vez o indivíduo singular, o *homo oeconomicus* e não o *politikón zôon* da tradição, que não é considerado em si mesmo mas apenas como membro de uma comunidade, o indivíduo singular que, segundo Adam Smith, "perseguindo o próprio interesse, freqüentemente promove aquele da sociedade de modo mais eficaz do que quando pretenda realmente promovê-lo" (de resto é conhecida a recente interpretação de Macpherson segundo a qual o estado de natureza de Hobbes e de Locke é uma prefiguração da sociedade de mercado)[7]; *c)* a filosofia utilitarista de Bentham a Mill, para a qual o único critério capaz de fundar uma ética objetivista, e por- tanto distinguir o bem do mal sem recorrer a conceitos vagos como "natureza" e outros, é o de partir da consideração de estados essencialmente individuais, como o prazer e a dor, e de resolver o problema tradicional do bem comum na soma dos bens individuais ou, segundo a fórmula benthamiana, na felicidade do maior número.

7. Refiro-me ao conhecido livro de C. B. Macpherson, *The Political Theory of*

***Possessive Individualism,* Clarendon Press, Oxford, 1962. (Trad. bras. *A teoria política do liberalismo possessivo,* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979).**

Partindo da hipótese do indivíduo soberano que, entrando em acordo com outros indivíduos igualmente soberanos, cria a sociedade política, a doutrina democrática tinha imaginado um estado sem corpos intermediários, característicos da sociedade corporativa das cidades medievais e do estado de camadas ou de ordens anterior à afirmação das monarquias absolutas, uma sociedade política na qual entre o povo soberano composto por tantos indivíduos (uma cabeça, um voto) e os seus representantes não existem as sociedades particulares desprezadas por Rousseau e canceladas pela lei Le Chapelier (ab-rogada na França apenas em 1887). O que aconteceu nos estados democráticos foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações da mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos. Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos).

O modelo ideal da sociedade democrática era aquele de uma sociedade centrípeta. A realidade que temos diante dos olhos é a de uma sociedade centrífuga, que não tem apenas um centro de poder (a vontade geral de Rousseau) mas muitos, merecendo por isto o nome, sobre o qual concordam os estudiosos da política, de sociedade policêntrica ou poliárquica (ou ainda, com uma expressão mais forte mas não de tudo incorreta, policrática). O modelo do estado democrático fundado na soberania popular, idealizado à imagem e semelhança da soberania do príncipe, era o modelo de uma sociedade monística. A sociedade real, sotoposta aos governos democráticos, é pluralista.

5. Revanche dos interesses

Desta primeira transformação (primeira no sentido de que diz respeito à distribuição do poder) derivou a segunda, relativa à representação. A democracia moderna, nascida como democracia representativa em contraposição à democracia dos antigos, deveria ser caracterizada pela representação política, isto é, por uma forma de representação na qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado. O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado (típico do contrato de direito privado que prevê a revogação por excesso de mandato). Um dos debates mais célebres e historicamente mais significativos que se desenrolaram na Assembléia Constituinte francesa, da qual nasceu a constituição de 1791, foi o que viu triunfar aqueles que sustentaram que o deputado, uma vez eleito, tornava-se o representante da nação e deixava de ser o representante dos eleitores: como tal, não estava vinculado a nenhum mandato. O mandato livre fora uma prerrogativa do rei, que, convocando os Estados Gerais, pretendera que os delegados das ordens não fossem enviados à Assembléia com *pouvoirs restrictifs*[8]. Expressão cabal da soberania, o mandato livre foi transferido da soberania do rei para a soberania da Assembléia eleita pelo povo. Desde então a proibição de mandatos imperativos tornou-se uma regra constante de todas as constituições de democracia representativa e a defesa intransigente da representação política encontrou sempre, nos fautores da democracia representativa, convictos defensores contra as tentativas de substituí-la ou de combiná-la com a representação dos interesses.

8. Para uma ampla documentação ver P. Violante, *Lo spazio della rappresentanza, I: Francia 1788-1789,* Mozzone, Palermo, 1981.

Jamais uma norma constitucional foi mais violada que a da proibição de mandato imperativo. Jamais um princípio foi mais desconsiderado que o da representação política. Mas numa sociedade composta de grupos relativamente autônomos que lutam pela sua supremacia, para fazer valer os próprios interesses contra outros grupos, uma tal norma, um tal princípio, podem de fato encontrar realização? Além do fato de que cada grupo tende a identificar o

interesse nacional com o interesse do próprio grupo, será que existe algum critério geral capaz de permitir a distinção entre o interesse geral e o interesse particular deste ou daquele grupo, ou entre o interesse geral e a combinação de interesses particulares que se acordam entre si em detrimento de outros? Quem representa interesses particulares tem sempre um mandato imperativo. E onde podemos encontrar um representante que não represente interesses particulares? Certamente não nos sindicatos, dos quais entre outras coisas depende a estipulação de acordos — como os acordos nacionais sobre a organização e sobre o custo do trabalho — que têm uma enorme relevância política. No parlamento? Mas o que representa a disciplina partidária se não uma aberta violação da proibição de mandatos imperativos? Aqueles que de vez em quando fogem à disciplina partidária aproveitando-se do voto secreto não são por acaso tachados de "franco-atiradores", isto é, tratados como réprobos a serem submetidos à pública reprovação? A proibição de mandato imperativo, além do mais, é uma regra sem sanção. Ao contrário: a única sanção temida pelo deputado que depende do apoio do partido para se reeleger é a derivada da transgressão da regra oposta, que o obriga a considerar-se vinculado ao mandato recebido do próprio partido.

Uma confirmação da revanche (ousaria dizer definitiva) da representação dos interesses sobre a representação política é o tipo de relação que se vem instaurando na maior parte dos estados democráticos europeus entre os grandes grupos de interesses contrapostos (representantes respectivamente dos industriais e dos operários) e o parlamento, uma relação que deu lugar a um novo tipo de sistema social que foi chamado, com ou sem razão, de neo-corporativo[9].

9. Refiro-me em particular ao debate que se está desenvolvendo com crescente intensidade, inclusive na Itália, em torno das teses de Philippe Schmitter. Ver, a respeito, a antologia *La società neocorporativa,* org. M. Maraffi, II Mulino, Bologna, 1981, e o livro escrito a duas mãos por L. Bordogna e G. Provasi, *Política, economia e rappresentanza degli interessi,* II Mulino, Bologna, 1984.

Tal sistema é caracterizado por uma relação triangular na qual o governo, idealmente representante dos interesses nacionais, intervém unicamente como mediador entre as partes sociais e, no máximo, como garante (geralmente impotente) do cumprimento do acordo. Aqueles que elaboraram, há cerca de dez anos, este modelo — que hoje ocupa o centro do debate sobre as "transformações" da

democracia — definiram a sociedade neocorporativa como uma forma de solução dos conflitos sociais que se vale de um procedimento (o do acordo entre grandes organizações) que nada tem a ver com a representação política e é, ao contrário, uma expressão típica de representação dos interesses.

6. **Persistência das oligarquias**

Considero como terceira promessa não cumprida a derrota do poder oligárquico. Não preciso insistir ainda sobre este ponto, pois se trata de um tema muito examinado e pouco controverso, ao menos desde quando no fim do século passado Gaetano Mosca expôs sua teoria da classe política, chamada, por influência de Pareto, de teoria das elites. O princípio inspirador do pensamento democrático sempre foi a liberdade entendida como autonomia, isto é, como capacidade de dar leis a si própria, conforme a famosa definição de Rousseau, que deveria ter como conseqüência a perfeita identificação entre quem dá e quem recebe uma regra de conduta e, portanto, a eliminação da tradicional distinção entre governados e governantes sobre a qual fundou-se todo o pensamento político. A democracia representativa, que é a única forma de democracia existente e em funcionamento, é já por si mesma uma renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. A hipótese de que a futura computadorcracia, como tem sido chamada, permita o exercício da democracia direta, isto é, dê a cada cidadão a possibilidade de transmitir o próprio voto a um cérebro eletrônico, é uma hipótese absolutamente pueril. A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral[10]. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é freqüentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia.

10. Refiro-me a Ralf Dahrendorf, *Il cittadino totale.* Centro di ricerca e di documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1977, pp. 35-59.

Naturalmente, a presença de elites no poder não elimina a diferença entre regimes democráticos e regimes autocráticos. Sabia disso inclusive Mosca, um conservador que se declarava liberal mas

não democrático e que imaginou uma complexa tipologia das formas de governo com o objetivo de mostrar que, apesar de não eliminarem jamais as oligarquias no poder, as diversas formas de governo distinguem-se com base na sua diversa formação e organização. Mas desde que parti de uma definição predominantemente procedimental de democracia, não se pode esquecer que um dos fautores desta interpretação, Joseph Schumpeter, acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular. No recente livro de Macpherson, *A vida e os tempos da democracia liberal*[11], são diferenciadas quatro fases no desenvolvimento da democracia do século passado a hoje: a fase atual, definida como "democracia de equilíbrio", corresponde à definição de Schumpeter. Anos atrás, um elitista italiano, intérprete de Mosca e Pareto, distinguiu de maneira sintética — e a meu ver incisiva — as elites que se impõem das elites que se propõem[12].

11. C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal Democracy,* Oxford University Press, Oxford, 1977.

12. Refiro-me ao livro de F. Burzio. *Essenza e attualità del liberalismo,* Utet, Torino, 1945, p. 19.

7. O espaço limitado

Se a democracia não consegue derrotar por completo o poder oligárquico, é ainda menos capaz de ocupar todos* os espaços nos quais se exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social. A este ponto, a distinção que entra em jogo não é mais aquela entre poder de poucos e de muitos mas aquela entre poder ascendente e poder descendente. Por feto, dever-se-ia falar aqui mais de inconseqüência que de irrealização, já que a democracia moderna nasceu como método de legitimação e de controle das decisões políticas em sentido estrito, ou do "governo" propriamente dito (seja ele nacional ou local), no qual o indivíduo é considerado em seu papel geral de cidadão e não na multiplicidade de seus papéis específicos de fiel de uma igreja, de trabalhador, de estudante, de soldado, de consumidor, de doente, etc. Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como

habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social — não tanto na resposta à pergunta "Quem vota?", mas na resposta a esta outra pergunta: "Onde se vota?" Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito. Até que os dois grandes blocos de poder situados nas instâncias superiores das sociedades avançadas não sejam dissolvidos pelo processo de democratização — deixando-se de lado a questão de saber se isto é não só possível mas sobretudo desejável —, o processo de democratização não pode ser dado por concluído.

No entanto, parece-me de certo interesse observar que em alguns destes espaços não políticos (no sentido tradicional da palavra), por exemplo na fábrica, deu-se algumas vezes a proclamação de certos direitos de liberdade no âmbito do específico sistema de poder, analogamente ao que ocorreu com as declarações dos direitos do cidadão em relação ao sistema do poder político: refiro-me, por exemplo, ao Estatuto dos trabalhadores, promulgado na Itália em 1970, e às iniciativas hoje em curso para a proclamação de uma carta dos direitos do doente. Inclusive no que diz respeito às prerrogativas do cidadão diante do estado, a concessão de direitos de liberdade precedeu a concessão de direitos políticos. Como já afirmei quando falei da relação entre estado liberal e estado democrático, a concessão dos direitos políticos foi uma conseqüência natural da concessão dos direitos de liberdade, pois a única garantia de respeito aos direitos de liberdade está no direito de controlar o poder ao qual compete esta garantia.

8. **O poder invisível**

A quinta promessa não cumprida pela democracia real em contraste com a ideal é a da eliminação do poder invisível[13].

13. Ocupei-me deste assunto alguns anos atrás num artigo intitulado "La democrazia e il potere invisibile", *in Rivista italiana di scienza política,* X (1980), pp. 181-203, texto agora reunido no presente livro.

Diferentemente da relação entre democracia e poder oligárquico, a

respeito da qual a literatura é riquíssima, o tema do poder invisível foi até agora muito pouco explorado (inclusive porque escapa das técnicas de pesquisa adotadas habitualmente pelos sociólogos, tais como entrevistas, levantamentos de opinião, etc.). Talvez eu esteja particularmente influenciado por aquilo que acontece na Itália, onde a presença do poder invisível (máfia, camorra, lojas maçônicas anômalas, serviços secretos incontroláveis e acoberta-dores dos subversivos que deveriam combater) é, permitam-me o jogo de palavras, visibilíssima. A verdade porém é que o tratamento mais amplo do tema foi por mim encontrado, até agora, no livro de um estudioso americano, Alan Wolfe, *Os limites da legitimidade*[14], que dedica um bem documentado capítulo ao que denomina de "duplo estado", duplo no sentido de que ao lado de um estado visível existiria sempre um estado invisível. Como é bem conhecido, a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e de dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente, *"au grand jour"* (para usar a expressão de Maurice Joly[15]). Modelo da democracia moderna foi a democracia dos antigos, de modo particular a da pequena cidade de Atenas, nos felizes momentos em que o povo se reunia na agora e tomava livremente, à luz do sol, suas próprias decisões, após ter ouvido os oradores que ilustravam os diversos pontos de vista. Para denegri-la, Platão (que era um antidemocrático) a havia chamado de "teatrocracia" (palavra que se encontra, não por acaso, também em Nietzsche). Uma das razões da superioridade da democracia diante dos estados absolutos, que tinham revalorizado os *arcana imperii* * e defendiam com argumentos históricos e políticos a necessidade de fazer com que as grandes decisões políticas fossem tomadas nos gabinetes secretos, longe dos olhares indiscretos do público, funda-se sobre a convicção de que o governo democrático poderia finalmente dar vida à transparência do poder, ao "poder sem máscara".

14. Alan Wolfe, *The Limits of Legitimacy. Political Contradictions of Contemporary Capitalism,* The Free Press, New York, 1977.

15. M. Joly, *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu ou la politique de Machiavel au XIXe siècle par un contemporain,* "chez tous les libraires", Bruxelles, 1868.

*** Em latim no original: autoridades ocultas, misteriosas. *(N. do T.)***

No "Apêndice" à *Paz Perpétua,* Kant enunciou e ilustrou o princípio fundamental segundo o qual "todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar

pública são injustas"[16], querendo com isto dizer que uma ação que sou forcado a manter secreta é certamente não apenas uma ação injusta, mas sobretudo uma ação que se fosse tornada pública suscitaria uma reação tão grande que tornaria impossível a sua execução: que estado, para usar o exemplo dado pelo próprio Kant, poderia declarar publicamente, no momento exato em que firma um tratado internacional, que não o cumprirá? Que funcionário público pode afirmar em público que usará o dinheiro público para interesses privados? Desta impostação do problema resulta que a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesma uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. Não por acaso, a política dos *arcam imperii* caminhou simultaneamente com as teorias da razão de estado, isto é, com as teorias segundo as quais é lícito ao estado o que não é lícito aos cidadãos privados, ficando o estado portanto obrigado a agir em segredo para não provocar escândalo. (Para dar uma idéia do excepcional poderio do tirano, Platão afirma que apenas ao tirano é lícito praticar em público os atos escandalosos que os comuns mortais só em sonho imaginam realizar)[17].

16. I. Kant, *Zum ewigen Frieden,* Apêndice II, *in Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik,* Meinrer, Leipzig, 1913, p. 163.

17. Platão, *Repubblica,* 571cd.

Inútil dizer que o controle público do poder é ainda mais necessário numa época como a nossa, na qual aumentaram enormemente e são praticamente ilimitados os instrumentos técnicos de que dispõem os detentores do poder para conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos. Se manifestei alguma dúvida de que a computadorcracia possa vir a beneficiar a democracia governada, não tenho dúvida nenhuma sobre os serviços que pode prestar à democracia governante. O ideal do poderoso sempre foi o de ver cada gesto e escutar cada palavra dos que estão a ele submetidos (se possível sem ser visto nem ouvido): hoje este ideal é inalcançável. Nenhum déspota da antigüidade, nenhum monarca absoluto da idade moderna, apesar de cercado por mil espiões, jamais conseguiu ter sobre seus súditos todas as informações que o mais democrático dos governos atuais pode obter com o uso dos cérebros eletrônicos. A

velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político — "Quem custodia os custódios?" — hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: "Quem controla os controladores?" Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. Mais que de uma promessa não cumprida, estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder.

9. O cidadão não educado

A sexta promessa não cumprida diz respeito à educação para a cidadania. Nos dois últimos séculos, nos discursos apologéticos sobre a democracia, jamais esteve ausente o argumento segundo o qual o único modo de fazer com que um súdito transforme-se em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos que os escritores de direito público do século passado tinham chamado de *activae civitatis* **[Em latim no original: cidadania ativa, direitos do cidadão. (N. *do T.)]*;** com isso, a educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática. Concomitantemente, não antes: não antes como prescreve o modelo jacobino, segundo o qual primeiro vem a ditadura revolucionária e apenas depois, num segundo tempo, o reino da virtude. Não, para o bom democrata, o reino da virtude (que para Montesquieu constituía o princípio da democracia contraposto ao medo, princípio do despotismo) é a própria democracia, que, entendendo a virtude como amor pela coisa pública, dela não pode privar-se e ao mesmo tempo a promove, a alimenta e reforça. Um dos trechos mais exemplares a este respeito é o que se encontra no capítulo sobre a melhor forma de governo das *Considerações sobre o governo representativo* de John Stuart Mill, na passagem em que ele divide os cidadãos em ativos e passivos e esclarece que, em geral, os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia necessita dos primeiros. Se devessem prevalecer os cidadãos passivos, ele conclui, os governantes acabariam prazerosamente por transformar seus súditos num bando de ovelhas dedicadas tão-somente a pastar o capim uma ao lado da outra (e a não reclamar, acrescento eu, nem mesmo quando o capim é

escasso)[18]. Isto o levava a propor a extensão do sufrágio às classes populares, com base no argumento de que um dos remédios contra a tirania das maiorias encontra-se exatamente na promoção da participação eleitoral não só das classes acomodadas (que constituem sempre uma minoria e tendem naturalmente a assegurar os próprios interesses exclusivos), mas também das classes populares. Stuart Mill dizia: a participação eleitoral tem um grande valor educativo; é através da discussão política que o operário, cujo trabalho é repetitivo e concentrado no horizonte limitado da fábrica, consegue compreender a conexão existente entre eventos distantes e o seu interesse pessoal e estabelecer relações com cidadãos diversos daqueles com os quais mantém relações cotidianas, tornando-se assim membro consciente de uma comunidade[19]. A educação para a cidadania foi um dos temas preferidos da ciência política americana nos anos cinqüenta, um tema tratado sob o rótulo da "cultura política" e sobre o qual foram gastos rios de tinta que rapidamente perdeu a cor: das tantas distinções, recordo aquela estabelecida entre cultura para súditos, isto é, orientada para os *output* do sistema (para os benefícios que o eleitor espera extrair do sistema político), e cultura participante, isto é, orientada para os *input,* própria dos eleitores que se consideram potencialmente empenhados na articulação das demandas e na formação das decisões.

18. J. S. Mill, *Considerations on Representative Government, in Collected Papers of John Stuart Mill,* University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, vol. XIX, London, 1977, p. 406. (Trad. bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.)

19. *Ibid,* p. 470.

Olhemos ao nosso redor. Nas democracias mais consolidadas assistimos impotentes ao fenômeno da apatia política, que freqüentemente chega a envolver cerca da metade dos que têm direito ao voto. Do ponto de vista da cultura política, estas são pessoas que não estão orientadas nem para os *output* nem para os *input.* Estão simplesmente desinteressadas daquilo que, como se diz na Itália com uma feliz expressão, acontece no "palácio". Sei bem que também podem ser dadas interpretações benévolas da apatia política. Mas inclusive as interpretações mais benévolas não conseguem tirar-me da mente que os grandes escritores democráticos recusar-se-iam a reconhecer na renúncia ao uso do próprio direito um benéfico fruto da educação para a cidadania. Nos regimes democráticos, como é o

italiano, onde a porcentagem dos votantes é ainda muito alta (embora diminua a cada eleição), existem boas razões para se acreditar que esteja em diminuição o voto de opinião e em aumento o voto de permuta *[voto di scambio],* o voto, para usar a terminologia asséptica dos *political scientists,* orientado para os *output,* ou, para usar uma terminologia mais crua mas talvez menos mistificadora, o voto clientelar, fundado (freqüentemente de maneira ilusória) sobre o *do ut des* (apoio político em troca de favores pessoais). Também para o voto de permuta podem ser dadas interpretações benévolas. Mas não posso deixar de pensar em Tocqueville que, num discurso à Câmara dos Deputados (em 27 de janeiro de 1848), lamentando a degeneração dos costumes públicos em decorrência da qual "as opiniões, os sentimentos, as idéias comuns são cada vez mais substituídas pelos interesses particulares", perguntava-se "se não havia aumentado o número dos que votam por interesses pessoais e diminuído o voto de quem vota à base de uma opinião política", denunciando esta tendência como expressão de uma "moral baixa e vulgar" segundo a qual "quem usufrui dos direitos políticos pensa em deles fazer um uso pessoal em função do próprio interesse"[30].

20. Alexis de Tocqueville, *Discorso sulla rivoluzione sociale, in Scritti politici,* a cura di N. Matteucci, vol. I, Utet, Torino, 1969, p. 271.

10. O governo dos técnicos

Promessas não cumpridas. Mas eram elas promessas que poderiam ser cumpridas? Diria que não. Embora prescindindo do contraste, por mim mencionado páginas atrás, entre o que fora concebido como "nobre e elevado" e a "matéria bruta", o projeto político democrático foi idealizado para uma sociedade muito menos complexa que a de hoje. As promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das "transformações" da sociedade civil (neste caso creio que o termo "transformação" é apropriado). Destes obstáculos indico três.

Primeiro: na medida em que as sociedades passaram de uma economia familiar para uma economia de mercado, de uma economia de mercado para uma economia protegida, regulada, planificada, aumentaram os problemas políticos que requerem competências técnicas. Os problemas técnicos exigem por sua vez expertos,

especialistas, uma multidão cada vez mais ampla de pessoal especializado. Há mais de um século Saint-Simon havia percebido isto e defendido a substituição do governo dos legisladores pelo governo dos cientistas. Com o progresso dos instrumentos de cálculo, que Saint-Simon não podia nem mesmo de longe imaginar, a exigência do assim chamado governo dos técnicos aumentou de maneira desmesurada.

Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos. Na época dos estados absolutos, como já afirmei, o vulgo devia ser mantido longe dos *arcaria impem* porque considerado ignorante demais. Hoje o vulgo é certamente menos ignorante. Mas os problemas a resolver — tais como a luta contra a inflação, o pleno emprego, uma mais justa distribuição da renda — não se tornaram por acaso crescentemente mais complicados? Não são eles de tal envergadura que requerem conhecimentos científicos e técnicos em hipótese alguma menos misteriosos para o homem médio de hoje (que apesar de tudo é mais instruído)?

11. **O aumento do aparato**

O segundo obstáculo não previsto e que sobreveio de maneira inesperada foi o contínuo crescimento do aparato burocrático, de um aparato de poder ordenado hierarquicamente do vértice à base, e portanto diametralmente oposto ao sistema de poder democrático. Admitindo-se como pressuposto que uma sociedade apresenta sempre diversos graus de poder e configurando-se um sistema político como uma pirâmide, na sociedade democrática o poder vai da base ao vértice e numa sociedade burocrática, ao contrário, vai do vértice à base.

Estado democrático e estado burocrático estão historicamente muito mais ligados um ao outro do que a sua contraposição pode fazer pensar. Todos os estados que se tornaram mais democráticos tornaram-se ao mesmo tempo mais burocráticos, pois o processo de

burocratização foi em boa parte uma conseqüência do processo de democratização. Prova disso é que hoje o desmantelamento do estado de serviços — estado este que exigiu um aparato burocrático até agora jamais conhecido — esconde o propósito, não digo de desmantelar, mas de reduzir a limites bem circunscritos o poder democrático. Que democratização e burocratização caminharam no mesmo passo é algo evidente, como de resto havia já observado Max Weber. Quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que pedissem ao poder público o exercício de apenas uma função primária: a proteção da propriedade. Daqui nasceu a doutrina do estado limitado, do estado *carabiniere* ou, como se diz hoje, do estado mínimo, e configurou-se o estado como associação dos proprietários para a defesa daquele direito natural supremo que era exatamente, para Locke, o direito de propriedade. A partir do momento em que o voto foi estendido aos analfabetos tornou-se inevitável que estes pedissem ao estado a instituição de escolas gratuitas; com isto, o estado teve que arcar com um ônus desconhecido pelo estado das oligarquias tradicionais e da primeira oligarquia burguesa. Quando o direito de voto foi estendido também aos não-proprietários, aos que nada tinham, aos que tinham como propriedade tão-somente a força de trabalho, a conseqüência foi que se começou a exigir do estado a proteção contra o desemprego e, pouco a pouco, seguros sociais contra as doenças e a velhice, providências em favor da maternidade, casas a preços populares, etc. Assim aconteceu que o estado de serviços, o estado social, foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra.

12. O baixo rendimento

O terceiro obstáculo está estreitamente ligado ao tema do rendimento do sistema democrático como um todo: estamos aqui diante de um problema que nos últimos anos deu vida ao debate sobre a chamada "ingovernabilidade" da democracia. Do que se trata? Em síntese, do fato de que o estado liberal primeiro e o seu alargamento no estado democrático depois contribuíram para emancipar a sociedade civil do sistema político. Tal processo de emancipação fez com que á sociedade civil se tornasse cada vez mais uma inesgotável

fonte de demandas dirigidas ao governo, ficando este, para bem desenvolver sua função, obrigado a dar respostas sempre adequadas. Mas como pode o governo responder se as demandas que provêm de uma sociedade livre e emancipada são sempre mais numerosas, sempre mais urgentes, sempre mais onerosas? Afirmei que a precondição necessária de todo governo democrático é a proteção às liberdades civis: a liberdade de imprensa, a liberdade de reunião e de associação, são vias através das quais o cidadão pode dirigir-se aos governantes para solicitar vantagens, benefícios, facilidades, uma mais justa distribuição dos recursos. A quantidade e a rapidez destas demandas, no entanto, são de tal ordem que nenhum sistema político, por mais eficiente que seja, pode a elas responder adequadamente. Daí derivam a assim chamada "sobrecarga" e a necessidade de o sistema político fazer drásticas opções. Mas uma opção exclui a outra. E as opções não satisfatórias criam descontentamento.

Além do mais, diante da rapidez com que são dirigidas ao governo as demandas da parte dos cidadãos, torna-se contrastante a lentidão que os complexos procedimentos de um sistema político democrático impõem à classe política no momento de tomar as decisões adequadas. Cria-se assim uma verdadeira defasagem entre o mecanismo da imissão e o mecanismo da emissão, o primeiro em ritmo sempre mais acelerado e o segundo em ritmo sempre mais lento. Ou seja, exatamente ao contrário do que ocorre num sistema autocrático, que está em condições de controlar a demanda por ter sufocado a autonomia da sociedade civil e é efetivamente muito mais rápido na resposta por não ter que observar os complexos procedimentos decisórios próprios de um sistema parlamentar. Sinteticamente: a democracia tem a demanda fácil e a resposta difícil; a autocracia, ao contrário, está em condições de tornar a demanda mais difícil e dispõe de maior facilidade para dar respostas.

13. Apesar disto

Após o que afirmei até aqui, alguém poderia esperar uma visão catastrófica do futuro da democracia. Nada disso. Em comparação com os anos entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial — chamados, no célebre livro de Elie Halévy, de *A era das tiranias*

(1938)[21] —, nos últimos quarenta anos aumentou progressivamente o espaço dos regimes democráticos. Um livro como o de Juan Linz, *A queda dos regimes democráticos*[22], retira seu material principalmente dos anos que se seguiram à Primeira Guerra Mundial, enquanto o de Julian Santamaria, *A transição para a democracia na Europa do Sul e na América Latina*[23], apóia-se nos acontecimentos dos anos posteriores à segunda. Terminada a Primeira Guerra Mundial foram suficientes poucos anos na Itália, e dez anos na Alemanha, para ser abatido o estado parlamentar; após a segunda, a democracia não voltou a ser abatida nos lugares em que foi restaurada e em outros países foram derrubados governos autoritários. Mesmo num país de democracia não governante e mal governante como a Itália, a democracia não corre sério perigo, embora eu diga isto com um certo temor.

21. E. Halévy, *L'ère des tyrannies. Êtudes sur le socialisme et la guerre,* prefácio de Charles Bouglé, Nrf, Paris, 1938.

22. Trata-se de uma seleção de vários textos, organizada por Juan Linz, publicada primeiro em inglês, *The Breakdown of Democracy,* The John Hopkins University Press, London, 1978, e depois em italiano, II Mulino, Bologna, 1981, na qual os três temas fundamentais são o advento do fascismo na Itália, na Alemanha e na Espanha.

23. Publicado pelo Centro de Investigaciones Sociológicas de Madrid, 1981.

Entenda-se: falo dos perigos internos, dos perigos que podem derivar do extremismo de direita ou de esquerda. Na Europa oriental, onde regimes democráticos foram sufocados no nascedouro ou não conseguiram nascer, a causa foi e continua a ser externa. Em minha análise, ocupei-me das dificuldades internas das democracias e não das externas, que dependem da posição dos diversos países no sistema internacional. Pois bem, a minha conclusão é que as promessas não cumpridas e os obstáculos não previstos de que me ocupei não foram suficientes para "transformar" os regimes democráticos em regimes autocráticos. A diferença substancial entre uns e outros permaneceu. O conteúdo mínimo do estado democrático não encolheu: garantia dos principais direitos de liberdade, existência de vários partidos em concorrência entre si, eleições periódicas a sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo. Existem democracias mais sólidas e menos sólidas, mais invulneráveis e mais

vulneráveis; existem diversos graus de aproximação com o modelo ideal, mas mesmo a democracia mais distante do modelo não pode ser de modo algum confundida com um estado autocrático e menos ainda com um totalitário.

Não falei dos perigos externos porque o tema a mim reservado dizia respeito ao futuro da democracia, não ao futuro da humanidade. E neste, devo confessar, não estou disposto a fazer qualquer aposta. Parodiando o título do presente seminário — "O futuro já começou" —, alguém com queda para o humor negro poderia perguntar: "E se ao invés disto o futuro já tivesse terminado?"

No entanto, embora admitindo que possa estar correndo um certo risco, creio ser possível fazer uma constatação final: nenhuma guerra explodiu até agora entre estados dirigidos por regimes democráticos. O que não quer dizer que os estados democráticos não tenham feito guerras, mas apenas que jamais as fizeram *entre si*[24]. A observação é temerária, como já reconheci, mas prefiro fazê-la e aguardar um desmentido. Será que estava certo Kant quando proclamou como primeiro artigo definitivo de um possível acordo pela paz perpétua que "a constituição de cada estado deve ser republicana"?[25] Certo, o conceito de "república" ao qual se referia Kant não coincide com o conceito atual de "democracia", mas a idéia de que a constituição interna dos estados viesse a ser um obstáculo à guerra foi uma idéia forte, fecunda, inspiradora de muitos projetos pacifistas elaborados ao longo dos dois últimos séculos (e importa pouco que eles tenham permanecido, na prática, letra morta). As objeções feitas ao princípio de Kant derivaram sempre do fato de não se ter entendido que, tratando-se de um princípio universal, ele é válido somente se *todos* os estados e não apenas alguns poucos assumem a forma de governo exigida para o alcance da paz perpétua.

24. Esta tese foi recentemente sustentada, com argumentos doutrinais e históricos, por M. W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *in Philosophy and Public Affairs,* XII, 1983, pp. 205-35 e 323-53.

25. Kant, *Zum ewigen Frieden, cit.,* p. 126.

14. **Apelo aos valores**

Para terminar, é preciso dar uma resposta à questão fundamental, aquela que ouço freqüentemente repetida, sobretudo pelos jovens, tão fáceis às ilusões quanto às desilusões. Se a democracia é

predominantemente um conjunto de regras de procedimento, como pode pretender contar com "cidadãos ativos"? Para ter os cidadãos ativos será que não são necessários alguns ideais? £ evidente que são necessários os ideais. Mas como não dar-se conta das grandes lutas de idéias que produziram aquelas regras? Tentemos enumerá-las?

Primeiro de tudo nos vem ao encontro, legado por séculos de cruéis guerras de religião, o ideal da tolerância. Se hoje existe uma ameaça à paz mundial, esta vem ainda uma vez do fanatismo, ou seja, da crença cega na própria verdade e na força capaz de impô-la. Inútil dar exemplos: podemos encontrá-los a cada dia diante dos olhos. Em segundo lugar, temos o ideal da não-violência: jamais esqueci o ensinamento de Karl Popper segundo o qual o que distingue essencialmente um governo democrático de um não-democrático é que apenas no primeiro os cidadãos podem livrar-se de seus governantes sem derramamento de sangue[26] As tão freqüentemente ridicularizadas regras formais da democracia introduziram pela primeira vez na história as técnicas de convivência, destinadas a resolver os conflitos sociais sem o recurso à violência. Apenas onde essas regras são respeitadas o adversário não é mais um inimigo (que deve ser destruído), mas um opositor que amanhã poderá ocupar o nosso lugar. Terceiro: o ideal da renovação gradual da sociedade através do livre debate das idéias e da mudança das mentalidades e do modo de viver: apenas a democracia permite a formação e a expansão das revoluções silenciosas, como foi por exemplo nestas últimas décadas a transformação das relações entre os sexos — que talvez seja a maior revolução dos nossos tempos. Por fim, o ideal da irmandade (a *fraternité* da revolução francesa). Grande parte da história humana é uma história de lutas fratricidas. Na sua *Filosofia da história* (e assim termino com o autor que citei logo no início) Hegel definiu a história como um "imenso matadouro"[27].

26. Karl Popper, *La società aperta e i suoi nemici,* **Armando, Roma, 1973,** P- 179. (Trad. bras. *A sociedade aberta e os seus inimigos.* São Paulo, **Edusp.)**

27. Hegel, *Vorlesungen, cit.,* vol. I, p. 58.

Podemos desmenti-lo? Em nenhum país do mundo o método democrático pode perdurar sem tornar-se um costume. Mas pode tornar-se um costume sem o reconhecimento da irmandade que une todos os homens num destino comum? Um reconhecimento ainda mais necessário hoje, quando nos tornamos a cada dia mais

conscientes deste destino comum e devemos procurar agir com coerência, através do pequeno lume de razão que ilumina nosso caminho.

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA DIRETA

Parto de uma constatação sobre a qual podemos estar todos de acordo: a exigência, tão freqüente nos últimos anos, de maior democracia exprime-se como exigência de que a democracia representativa seja ladeada ou mesmo substituída pela democracia direta. Tal exigência não é nova: já a havia feito, como se sabe, o pai da democracia moderna, Jean-Jacques Rousseau, quando afirmou que "a soberania não pode ser representada" e, portanto, "o povo inglês acredita ser livre mas se engana redondamente; só o é durante a eleição dos membros do parlamento; uma vez eleitos estes, ele volta a ser escravo, não é mais nada"[1].

Rousseau entretanto também estava convencido de que "uma verdadeira democracia jamais existiu nem existirá", pois requer muitas condições difíceis de serem reunidas. Em primeiro lugar um estado muito pequeno, "no qual ao povo seja fácil reunir-se e cada cidadão possa facilmente conhecer todos os demais"; em segundo lugar, "uma grande simplicidade de costumes que impeça a multiplicação dos problemas e as discussões espinhosas"; além do mais, "uma grande igualdade de condições e fortunas"; por fim, "pouco ou nada de luxo" (donde se poderia deduzir que Rousseau, e não Marx, é o inspirador da política de "austeridade"). Lembremo-nos da conclusão: "Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens"[2].

1. *Contratto sociale,* III, 15. (Trad. bras. São Paulo, Abril, "Os Pensadores").
2. *Ibid,* III, 4.

Embora tenham transcorrido mais de dois séculos — e que séculos!, nada mais nada menos que os séculos das revoluções liberais e das socialistas, os séculos que pela primeira vez deram aos povos a ilusão de estarem destinados a "magníficos êxitos e progressos" —,

em deuses não nos convertemos. Permanecemos homens. Os estados tornaram-se cada vez maiores e sempre mais populosos, e neles nenhum cidadão está em condições de conhecer todos os demais, os costumes não se tornaram mais simples, tanto que os problemas se multiplicaram e as discussões são a cada dia mais espinhosas, as desigualdades de fortunas ao invés de diminuírem tornaram-se, nos estados que se proclamam democráticos (embora não no sentido rousseauniano da palavra), cada vez maiores e continuam a ser insultantes; além disso, o luxo que segundo Rousseau "corrompe ao mesmo tempo o rico e o pobre, o primeiro com a posse e o segundo com a cupidez"[3], não desapareceu (tanto é verdade que entre as reivindicações intencionalmente provocantes mas não extravagantes de alguns grupos contestadores existe também a do direito ao luxo).

Mas então tudo isto quer dizer que a exigência de um alargamento da democracia representativa e da instituição da democracia direta é insensata? Sustento que não. Mas para responder a esta pergunta é preciso delinear com exatidão os termos da questão.

É evidente que, se por democracia direta se entende literalmente a participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, a proposta é insensata. Que todos decidam sobre tudo em sociedades sempre mais complexas como são as modernas sociedades industriais é algo materialmente impossível. E também não é desejável humanamente, isto é, do ponto de vista do desenvolvimento ético e intelectual da humanidade. Em seus escritos de juventude Marx havia indicado o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade. Mas o indivíduo rousseauniano conclamado a participar da manhã à noite para exercer os seus deveres de cidadão não seria o homem total mas o cidadão total (como foi chamado com evidentes intenções polêmicas por Dahrendorf)[4]. E, bem vistas as coisas, o cidadão total nada mais é que á outra face igualmente ameaçadora do estado total. Não por acaso a democracia rousseauniana foi freqüentemente interpretada como democracia totalitária em polêmica com a democracia liberal.

3. ***Ibid.***

4. Ralf Dahrendorf, "Cittadini e partecipazione: ai di là delia democrazia rappresentativa?", ***in II cittadino totale,*** **Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1977, pp. 33-59: "As sociedades tornam-se ingovernáveis se os setores que as compõem rejeitam o governo em nome dos direitos de participação, e isto por sua vez não pode deixar de influir sobre a capacidade de sobrevivência: eis o paradoxo do cidadão total" (p. 56).**

O cidadão total e o estado total são as duas faces da mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da polis, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública, e assim por diante.

Não creio existir alguém que invocando a democracia direta pretenda fazer tal solicitação. Não consta que Marx pensasse numa democracia direta deste gênero quando via no exercício do poder por parte dos *communards* de Paris o germe de uma organização estatal diversa daquela do estado representativo (e com ainda mais razão do estado bonapartista); e isto mesmo se se considerar que a particularíssima experiência da revolução parisiense, limitada no tempo e no espaço, podia suscitar a ilusão de que fosse possível e desejável em tempos normais a mobilização contínua e intensa que é possível, e inclusive necessária, em tempos de transformação revolucionária da sociedade. (Talvez o único tipo humano ao qual convenha o atributo de cidadão total seja o revolucionário; mas as revoluções não se fazem aplicando as regras do jogo democrático.) Mas então quando se anuncia a fórmula "da democracia representativa à democracia direta" o que é que se pede realmente? As fórmulas políticas pretendem indicar uma direção em nível máximo, e pouco importa que sejam expressas com termos vagos e ambíguos, mais indicados para suscitar certas emoções que para entrar em contato com certas realidades.

É dever da crítica teórica descobrir e denunciar as soluções meramente verbais, transformar uma fórmula de efeito numa proposta operativa, distinguir a moção dos sentimentos do conteúdo real. Se não pretendo demais, é deste gênero a tarefa que me proponho a desenvolver nas páginas seguintes.

Começo pela democracia representativa. O primeiro equívoco do qual devemos nos liberar é o de que "democracia representativa" signifique a mesma coisa que "estado parlamentar". Proponho imediatamente este tema de discussão porque muitos crêem ter feito a crítica da democracia representativa quando fizeram a crítica do estado parlamentar. Disto me dei conta ao longo da discussão que se

seguiu (não só por escrito mas também oralmente) à publicação de meus artigos sobre democracia e socialismo, em dezenas de mesas-redondas, pois percebi que quase sempre estava subentendido que se alguém fazia a crítica do estado parlamentar era como se criticasse também a democracia representativa.

A expressão "democracia representativa" significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta. O estado parlamentar é uma aplicação particular, embora relevante do ponto de vista histórico, do princípio da representação, vale dizer, é aquele estado no qual é representativo o órgão central (ou central ao menos em nível de princípio, embora nem sempre de fato) ao qual chegam as reivindicações e do qual partem as decisões coletivas fundamentais, sendo este órgão central o parlamento. Mas todos sabem que uma república presidencial como a dos Estados Unidos, que não é um estado parlamentar, também é um estado representativo em sentido genérico.

De resto, não existe hoje nenhum estado representativo em que o princípio da representação concentre-se apenas no parlamento: os estados que hoje nos habituamos a chamar de representativos são representativos porque o princípio da representação está estendido também a numerosas outras sedes onde se tomam deliberações coletivas, como são as comunas, as províncias e na Itália também as regiões*. Em outras palavras, um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.

* Referência à organização administrativa da Itália, uma república parlamentar subdividida em regiões administrativas, províncias e comunas. *(N. do* T.)

Do mesmo modo que nem todo estado representativo é um estado parlamentar, o estado parlamentar pode muito bem não ser uma democracia representativa. Se por democracia entendemos, como devemos, um regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos — onde existe, em poucas palavras, o sufrágio universal —, devemos considerar que historicamente os parlamentos vieram antes

da extensão do sufrágio e que, portanto, por muito tempo existiram estados parlamentares que eram representativos mas não democráticos. Chamo a atenção para o fato de que na expressão "democracia representativa" deve-se dar relevo tanto ao adjetivo quanto ao substantivo. Ê verdade que nem toda forma de democracia é representativa (daí a insistência sobre a democracia direta), mas também é verdade que nem todo estado representativo é democrático pelo simples fato de ser representativo: daí a insistência sobre o fato de que a crítica ao estado parlamentar não implica a crítica à democracia representativa, já que, se é verdade que toda democracia é representativa, é igualmente verdade que nem todo estado representativo é em princípio e foi historicamente uma democracia.

Dou um passo à frente. Acabei de afirmar que a crítica ao estado parlamentar não implica a crítica à democracia representativa. Devo agora acrescentar que nem toda crítica à democracia representativa leva diretamente à democracia direta. Neste ponto o discurso fica um pouco mais complicado e sou obrigado a simplificá-lo, mesmo sob o risco de torná-lo banal. A complicação deriva do fato de que quando digo que entre duas pessoas ou entre uma pessoa e um grupo de pessoas existe uma relação de representação, esta expressão pode ser entendida das mais diversas maneiras. A literatura jurídica, sociológica e politológica sobre o conceito, ou melhor, sobre o termo "representação", é tão abundante que se eu quisesse dela dar conta apenas em linhas gerais seria obrigado a escrever toda uma monografia[5]. Para dar-lhes apenas uma pálida idéia da confusão em que se cai toda vez que se procura entender e fazer entender o que é que está por trás da relação de representação entre A e B, basta lembrar que dizer que o papa é o representante de Deus na terra não é a mesma coisa que dizer que o senhor Reagan representa o povo dos Estados Unidos, assim como dizer que o senhor Rossi representa um laboratório farmacêutico não é a mesma coisa que dizer que o ilustre deputado Bianchi representa um partido no parlamento.

5. Para uma primeira e boa informação remeto ao verbete *Rappresentanza política* (redigido por M. Cotta) do *Dizionario di política,* Utet, Torino, 1983, pp. 954-959, e aos autores ali citados.

Por sorte, interessa-nos agora apenas esta última acepção. Mas mesmo ela está repleta de armadilhas. Basta dizer que o secular debate

sobre a representação política está dominado ao menos por dois temas que dividem os ânimos e conduzem a propostas políticas conflitantes entre si. O primeiro tema diz respeito aos poderes do representante, o segundo ao conteúdo da representação. Com uma fórmula cômoda, costuma-se dizer que o problema da representação pode ter soluções diversas conforme as respostas que, uma vez acertado que *A* deve representar *B,* damos à pergunta: *"Como* o representa?" e *"Que coisa* representa?" São conhecidas as respostas mais comuns a estas duas perguntas. À primeira: *A* pode representar *B* ou como delegado ou como fiduciário. Se é delegado, *A* é pura e simplesmente um porta-voz, um núncio, um legado, um embaixador, de seus representados, e portanto o seu mandato é extremamente limitado e revogável *ad nutum.* Se ao invés disto é um fiduciário, *A* tem o poder de agir com uma certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, pode interpretar com discernimento próprio os seus interesses. Neste segundo caso diz-se que *A* representa *B* sem vínculo de mandato; na linguagem constitucional hoje consolidada diz-se que entre *A* e *B* não existe um mandato imperativo. Também à segunda pergunta (sobre "que coisa") podem ser dadas duas respostas: *A* pode representar *B* no que se refere aos seus interesses gerais de cidadão ou no que se refere aos seus interesses particulares, por exemplo, de operário, de comerciante, de profissional liberal, etc. A diferença a respeito do "que coisa" repercute também sobre a diferença a respeito do "quem".

Se o representante é chamado a representar os interesses gerais do representado não é necessário que pertença à sua mesma categoria profissional; ao contrário, é hoje um dado de fato comum à maior parte dos sistemas representativos a formação de uma categoria profissional específica de representantes, que é a categoria dos políticos de profissão. Quando ao invés disto o representante é chamado a representar os interesses específicos de uma categoria, normalmente ele pertence à mesma categoria profissional dos representados, com o que apenas o operário pode representar eficazmente os operários, o médico os médicos, o professor os professores, o estudante os estudantes, etc.

Creio não ter passado despercebida a relação que existe, de um lado, entre a figura do representante como delegado e a da representação dos interesses particulares, e de outro lado entre a figura do representante como fiduciário e a representação dos interesses

gerais. De fato, habitualmente as duas coisas caminham juntas. Dou um exemplo que é familiar à maioria de nós: a contestação estudantil. Foram os movimentos estudantis os primeiros a mandar pelos ares os seus organismos representativos pelo fato de que os representantes eram fiduciários e não delegados, e a impor através de suas assembléias o princípio do mandato imperativo. Imediatamente ficou claro que se tratava de uma representação orgânica, isto é, dos interesses particulares, isto é, daquela representação na qual o representante deve pertencer à mesma categoria do representado.

O oposto ocorre na representação política da maior parte dos estados que se governam à base de um sistema representativo: o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao "quem", que o representante seja um fiduciário e não um delegado; e é, com respeito ao "que coisa", que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares. (E exatamente porque são representados os interesses gerais e não os interesses particulares dos eleitores, nela vigora o princípio da proibição de mandato imperativo.)

Com isto, creio ter-me colocado em condições de precisar em qual acepção do termo "representação" se diz que um sistema é representativo e se fala habitualmente de democracia representativa: as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: *a)* na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; *b)* não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria.

Nas eleições políticas, nas quais funciona o sistema representativo, um operário comunista não vota no operário não-comunista mas vota num comunista mesmo se não operário. O que quer dizer que a solidariedade de partido e portanto a visão dos interesses gerais é mais forte que a solidariedade de categoria e portanto a consideração dos interesses particulares. Uma conseqüência do sistema é que, como afirmei pouco atrás, os representantes — na medida em que não são representantes de categoria mas, por assim dizer, representantes dos interesses gerais — terminam por constituir uma categoria à parte, a dos políticos de profissão, isto é, daqueles que, para me expressar com a eficientíssima definição de Max Weber, não vivem apenas *para a*

política mas vivem *da* política.

Insisti sobre estas duas características da representação num sistema representativo porque em geral é exatamente sobre elas que se apóia a crítica à democracia representativa em nome de uma democracia mais larga, mais completa, em suma, mais democrática. De fato, na polêmica contra a democracia representativa é possível distinguir claramente dois filões predominantes: a crítica à proibição do mandato imperativo e portanto à representação concebida como relação fiduciária, feita em nome de um vínculo mais estreito entre representante e representado, análogo ao que liga o mandante e o mandatário nas relações do direito privado, e a crítica à representação dos interesses gerais, feita em nome da representação orgânica ou funcional dos interesses particulares desta ou daquela categoria.

Quem conhece um pouco a história da disputa hoje secular pró e contra o sistema representativo sabe muito bem que freqüentemente os temas em discussão são sobretudo estes dois. Ambos são temas que pertencem à tradição do pensamento socialista, ou melhor, à concepção de democracia que veio sendo elaborada pelo pensamento socialista em oposição à democracia representativa considerada como a ideologia própria da burguesia mais avançada, como ideologia "burguesa" da democracia. Dos dois temas, o primeiro, isto é, a exigência de revogação do mandato por parte dos eleitores feita à base da crítica à proibição do mandato imperativo, é própria do pensamento político marxista: como todos sabem, o próprio Marx deu particular relevo ao fato de que a Comuna de Paris "foi composta por conselheiros municipais eleitos por sufrágio universal nas diversas circunscrições da cidade, responsáveis e substituíveis a qualquer momento"[6].

6. Karl Marx, ***La guerra civile in Francia, in Il partito e l'internazionale,*** **Edizioni Rinascita, Roma, 1948, p. 178.**

O princípio foi retomado e reafirmado várias vezes por Lênin, a começar no *Estado e Revolução,* e subsistiu como princípio normativo nas várias constituições soviéticas. O artigo 105 da constituição em vigor diz: "O deputado tem o dever de informar os eleitores sobre sua atividade e sobre a atividade dos Soviets. O deputado que não se demonstrar digno da confiança dos eleitores pode ser privado do mandato a qualquer momento por decisão da maioria dos eleitores e

segundo as modalidades previstas pela lei". Este princípio foi transmitido à maior parte das constituições das democracias populares (ao contrário do que ocorre na maior parte das constituições das democracias ocidentais, como por exemplo a italiana, cujo artigo 67 diz: "Cada membro do Parlamento representa a Nação e exerce suas funções sem vínculo de mandato").

O segundo tema, aquele da representação dos interesses ou orgânica, foi ao contrário característico do pensamento socialista inglês do fim do século passado, em particular da corrente que se guiava pelo *guild-socialism* de Hobson e Cole, cuja principal proposta de reforma institucional consistia em solicitar a desarticulação corporativa do estado (além da territorial) e a instauração de uma representação funcional, isto é, dos interesses constituídos e reconhecidos, ao lado da representação territorial própria do estado parlamentarista clássico, que encontrara na Inglaterra a própria pátria e o próprio centro de irradiação.

Mas o que quero sublinhar é que nenhuma das duas propostas inovadoras com respeito ao sistema representativo clássico transforma a democracia representativa em democracia direta. Com toda a certeza não a segunda, que se limita a substituir uma forma de representação por outra. É também discutível que a representação dos interesses ou funcional, mesmo se algumas vezes proposta por movimentos políticos de esquerda, seja mais democrática que a representação territorial conduzida através destes organismos de agregação dos interesses que são hoje os partidos.

Na Itália não podemos esquecer que a única tentativa até agora feita de substituir a representação partidária pela representação orgânica foi a empreendida, embora com pouca habilidade, pelo fascismo através da câmara dos *fasci* e das corporações. Da minha parte, recordo que quando, no imediato pós-guerra de 1914-1918, foram ventiladas propostas de reforma constitucional na direção da representação dos interesses — feitas tanto por grupos socialistas como pelo partido católico —, dois escritores liberais como Einaudi e Ruffini a elas se opuseram, percebendo os perigos que traziam para o desenvolvimento da democracia e dos direitos de liberdade. (Escrevia Einaudi: "É necessário dizer que nós, contrários a estas alegadas modernidades legislativas, temos o dever de dizer claramente que todas estas representações dos interesses, todas estas assembléias paritárias, são um regresso espantoso a formas medievais de

representação política, àquelas formas das quais, por aperfeiçoamentos sucessivos, escaparam os parlamentos modernos". E acrescentava: "Dar às representações profissionais uma função deliberativa é querer colocar os interesses particulares no lugar dos interesses gerais, é realizar obra prepotente e egoísta".)[7]

7. Luigi Einaudi, "Rappresentanze di interessi e Parlamento" (1919), ***in Cronache economiche e politiche di un trentennio,*** **vol. V, Einaudi, Torino, 1961, p. 528.**

Com isto não estou querendo afirmar que os nossos parlamentos estejam dedicados apenas ao interesse geral. Deus me guarde e livre disto! Uma das chagas do nosso parlamentarismo, tantas vezes denunciada e tão pouco medicada, é a proliferação das assim chamadas "pequenas leis" ["leggine"], que são precisamente o efeito da predominância de interesses particulares, de grupo, de categoria, no pior sentido da palavra, corporativos. E se trata exatamente de uma chaga e não de um efeito benéfico, exatamente de um dos aspectos degenerativos dos parlamentos, que deveriam ser corrigidos e não agravados.

O problema da representação orgânica foi retomado durante os trabalhos da Assembléia Constituinte (1946-1947), mas foi resolvido com a criação daquela espécie de limbo constitucional que é o Conselho Nacional da Economia e do Trabalho, ao qual foi atribuído um encargo meramente consultivo que de fato jamais foi executado, nem após a sua constituição nem após a sua recente ressurreição.

Entendamo-nos bem: a representação orgânica não é por si mesma algo defeituoso. Existem situações nas quais ela é não só desejável como inevitável. Que um conselho de faculdade seja composto por professores de faculdade e não por representantes de partidos políticos é uma coisa óbvia. Mas é menos óbvio que dele não participem com direitos paritários representantes dos estudantes ou do pessoal administrativo, com a conseqüência de que o defeito está não no fato de ser orgânico mas de sê-lo muito pouco. Entretanto, um conselho de faculdade ou um conselho de fábrica executam o seu encargo e tomam as decisões que lhes são próprias num campo bem delimitado e técnico, isto é, num campo que nada tem a ver com o campo geral e não técnico do qual devem ocupar-se os corpos representativos políticos. Criticável não é a representação orgânica enquanto tal, mas a representação orgânica transportada para fora dos limites que lhe são

próprios.

Nada a objetar quanto ao fato de que na escola os estudantes sejam representados por estudantes, na fábrica os operários por operários. Mas já quando se passa ao bairro, onde os interesses em questão são os interesses dos cidadãos e não desta ou daquela categoria, os cidadãos devem ser representados por cidadãos, que se distinguirão entre si não à base das categorias que representam mas à base das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar (visões globalizantes estas que cada um possui por pertencer não a esta ou àquela categoria mas a este ou àquele movimento político).

Certamente mais próximo da democracia direta é o instituto do representante substituível contraposto ao do representante desvinculado de mandato imperativo. De fato, o cordão umbilical que mantém o delegado unido ao corpo eleitoral não é de todo cortado. Mas mesmo neste caso não se pode falar de democracia direta no sentido próprio da palavra. Para que exista democracia direta no sentido próprio da palavra, isto é, no sentido em que direto quer dizer que o indivíduo participa ele mesmo nas deliberações que lhe dizem respeito, é preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação que lhes diz respeito não exista nenhum intermediário. Mesmo se substituível, o delegado é um intermediário, acima de tudo porque, apesar de vinculado às instruções que recebe da base, tem de fato uma certa liberdade de movimento e se com ele não se entendessem todos os que devem chegar a uma deliberação coletiva, qualquer deliberação coletiva seria impossível; em segundo lugar porque ele não pode ser revogado a todo instante e substituído por um outro, a não ser sob o risco de paralisar as negociações.

Quem age à base de instruções rígidas é o porta-voz, o núncio, nas relações internacionais o embaixador; a rigidez das instruções não é exatamente um modo característico do agir dos corpos coletivos. É uma característica dos organismos regulados por critérios hierárquicos, isto é, daqueles organismos nos quais o fluxo do poder procede do alto para baixo e não de baixo para cima, e é portanto muito mais adequada aos sistemas autocráticos que aos sistemas democráticos. Quando menos porque um superior hierárquico está em condições de dar instruções rígidas ao inferior hierárquico com muito mais facilidade que uma assembléia, a qual pode chegar, embora com grande fatiga, a formular diretivas mas quase nunca consegue transformar as diretivas em ordens (e onde não existem ordens mas

diretivas o mandato só é imperativo nas palavras).

De qualquer modo, se a representação por mandato não é propriamente a democracia direta, é uma estrada intermediária entre a democracia representativa e a democracia direta. O que me permite repetir que entre a democracia representativa pura e a democracia direta pura não existe, como crêem os fautores da democracia direta, um salto qualitativo, como se entre uma e outra existisse um divisor de águas e como se a paisagem mudasse completamente tão logo passássemos de uma margem à outra. Não: os significados históricos de democracia representativa e de democracia direta são tantos e de tal ordem que não se pode pôr os problemas em termos de ou-ou, de escolha forçada entre duas alternativas excludentes, como se existisse apenas uma única democracia representativa possível e apenas uma única democracia direta possível; o problema da passagem de uma a outra somente pode ser posto através de um *continuum* no qual é difícil dizer onde termina a primeira e onde começa a segunda.

Um sistema democrático caracterizado pela existência de representantes substituíveis é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes sejam substituíveis. É um gênero anfíbio, do qual a história, que procede sempre por vias complicadas (ao contrário da natureza que, como se dizia há tempos atrás, segue sempre a via mais curta), nos oferece inúmeros exemplos. Exatamente porque entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias, um sistema de democracia integral as pode conter todas, cada uma delas em conformidade com as diversas situações e as diversas exigências, e isto porque são perfeitamente compatíveis entre si posto que apropriadas a diversas situações e a diversas exigências. Isto implica que, de fato, democracia representativa e democracia direta não são dois sistemas alternativos (no sentido de que onde existe uma não pode existir a outra), mas são dois sistemas que se podem integrar reciprocamente. Com uma fórmula sintética, pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes.

Que a democracia direta não seja suficiente torna-se claro quando se considera que os institutos de democracia direta no sentido próprio

da palavra são dois: a assembléia dos cidadãos deliberantes sem intermediários e o *referendum.* Nenhum sistema complexo como é o de um estado moderno pode funcionar apenas com um ou com outro, e nem mesmo com ambos conjuntamente.

A assembléia dos cidadãos — a democracia que Rousseau tinha em mente — é um instituto, como de resto Rousseau sabia muito bem, que pode ter vida apenas numa pequena comunidade, como era a do modelo clássico por excelência, a Atenas do V e do IV séculos, quando os cidadãos não passavam de poucos milhares e a sua assembléia, considerando-se os ausentes por motivo de força maior ou por livre e espontânea vontade, reunia-se com todos juntos no lugar estabelecido (no qual, escreve Glotz, raramente podiam ser vistos mais que dois ou três mil cidadãos, mesmo que na colina onde habitualmente se realizavam as assembléias ordinárias pudessem estar, sempre segundo Glotz, vinte e cinco mil pessoas em pé e dezoito mil sentadas).

Hoje não existem mais cidades-estados, salvo alguns casos tão excepcionais que devem ser, neste contexto, desprezados. E mesmo as cidades nos estados tornaram-se um pouco maiores do que a Atenas de Péricles e a Genebra de Rousseau. Nós as dividimos, é verdade, ou as estamos dividindo em bairros. Mas mesmo sendo verdade que no momento da formação inicial da participação de bairro ou de zona, no momento do nascimento mais ou menos espontâneo dos comitês de bairro, pode-se falar apropriadamente de democracia direta (direta sim, mas quantitativamente muito limitada), é igualmente verdade — em decorrência da tendência natural que caracteriza a passagem de um movimento do *statu nascenti,* como afirma Alberoni, para o da sua institucionalização, da sua fase espontânea para a fase da necessária organização — que, tão logo são providenciadas a legitimação e a regulamentação da participação de base, a forma por esta assumida é a da democracia representativa. Mesmo os bairros são governados não pela assembléia dos cidadãos mas por seus representantes.

Quanto ao *referendum,* que é o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos estados de democracia avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias. Ninguém pode imaginar um estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis propulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por

dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão[8].

8. Não faltam, especialmente nos Estados Unidos, escritos sobre este assunto: Z. Brzezinski, *Between two Ages: America's Role in the Technacratic Age,* Viking Press, New York, 1970; e G. Tullock, *Private Wants in Public Means: an Economic Analysis of the desirable scope of State Government,* Basis Books, New York/1971.

Todavia, não há dúvida de que estamos assistindo à ampliação do processo de democratização. Se devêssemos apontar uma das características mais evidentes e interessantes de uma sociedade politicamente em expansão, como é por exemplo a italiana, não poderíamos deixar de indicar a exigência e o exercício efetivo de uma sempre nova participação. Peço desculpas por ser um pouco esquemático, mas o fluxo do poder só pode ter duas direções: ou é descendente, quer dizer, desce do alto para baixo, ou é ascendente, quer dizer, vai de baixo para cima. Exemplo típico do primeiro é, nos estados modernos, o poder burocrático; do segundo é o poder político, onde quer que se entenda por poder político aquele exercido em todos os níveis (local, regional, estatal) em nome e por conta do cidadão, ou melhor, do indivíduo enquanto cidadão.

O que acontece agora é que o processo de democratização, ou seja, o processo de expansão do poder ascendente, está se estendendo da esfera das relações políticas, das relações nas quais o indivíduo é considerado em seu papel de cidadão, para a esfera das relações sociais, onde o indivíduo é considerado na variedade de seus *status* e de seus papéis específicos, por exemplo de pai e de filho, de cônjuge, de empresário e de trabalhador, de professor e de estudante e até mesmo de pai de estudante, de médico e de doente, de oficial e de soldado, de administrador e de administrado, de produtor e de consumidor, de gestor de serviços públicos e de usuário, etc.

Com uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes

associações voluntárias), para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros de uma sociedade moderna, deixando intencionalmente de lado a igreja ou as igrejas, pois este é um problema que diz respeito à sociedade religiosa, que não é nem a sociedade política nem a sociedade civil mas que, de qualquer forma, está igualmente abalada pelo impacto dos mesmos problemas.

Em outras palavras, podemos dizer que o que acontece hoje quanto ao desenvolvimento da democracia não pode ser interpretado como a afirmação de um novo tipo de democracia, mas deve ser entendido como a ocupação, pelas formas ainda tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático.

Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do estado à democratização da sociedade.

Que historicamente o advento da democracia política tenha precedido o advento da democracia social é fácil de compreender, se por esfera política entendermos aquela na qual são tomadas as deliberações de mais relevante interesse coletivo.

Uma vez conquistada a democracia política, percebe-se que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Percebe-se que uma coisa é a democratização do estado (ocorrida com a instituição dos parlamentos), outra coisa é a democratização da sociedade, donde se conclui que pode muito bem existir um estado democrático numa sociedade em que a maior parte das suas instituições — da família à escola, da empresa à gestão dos serviços públicos — não são governadas democraticamente. Daí a pergunta que melhor do que qualquer outra caracteriza a atual fase de desenvolvimento da democracia nos países politicamente já democráticos: é possível a sobrevivência de um estado democrático numa sociedade não democrática? Pergunta que pode ser formulada também deste modo: a

democracia política foi e é até agora necessária para que um povo não caia sob um regime despótico; mas é também suficiente?

Para comprovar a reviravolta mencionada já tive a ocasião de dizer que, até há pouquíssimo tempo, quando se desejava dar uma prova do desenvolvimento da democracia num dado país tomava-se como índice a extensão dos direitos políticos do sufrágio restrito ao sufrágio universal, considerava-se como índice principal a extensão do direito de participar (mesmo que indiretamente) da formação dos órgãos nos quais são tomadas as decisões políticas. Hoje, sob este aspecto, não há mais avanço possível depois que o sufrágio foi estendido às mulheres e o limite de idade foi diminuído para dezoito anos.

Hoje, se se quer apontar um índice do desenvolvimento democrático este não pode mais ser o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de instâncias (diversas daquelas políticas) nas quais se exerce o direito de voto; sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado da democratização num dado país o critério não deve mais ser o de "quem" vota, mas o do "onde" se vota (e fique claro que aqui entendo o "votar" como o ato típico e mais comum do participar, mas não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto).

De agora em diante, quando nos colocarmos o problema de saber se houve desenvolvimento da democracia na Itália durante os últimos anos, deveremos procurar ver se aumentou não o número dos eleitores mas o espaço no qual o cidadão pode exercer seu próprio poder de eleitor. Podemos assim considerar como reforma democrática nesta direção a que instituiu os conselhos escolares com a participação de representantes dos pais. (E devemos ao contrário considerar como insuficiente e abortada, e abortada porque insuficiente, a reforma relativa às eleições de representantes estudantis nos conselhos universitários).

Inútil esconder que este é um processo apenas iniciado, do qual ainda não estamos em condições de conhecer nem as etapas nem a duração. Não sabemos se está destinado a prosseguir ou a interromper-se, se procederá em linha reta ou em linha interrupta. Existem alguns sintomas encorajadores e outros nem tanto. Ao lado da necessidade de autogoverno existe o desejo de não ser de fato governado e de ser deixado em paz. O efeito do excesso de politizaçâo pode ser a revanche do privado. A participação multidirecional tem o seu reverso

da medalha, que é a apatia política. O custo que se deve pagar pelo empenho de alguns poucos é com freqüência a indiferença de muitos. Ao ativismo dos líderes históricos ou não-históricos pode corresponder o conformismo das massas.

Nada corrói mais o espírito do cidadão participante que o indiferentismo *[qualunquismo]* dos que cultivam o seu "particular". Trata-se de algo que já havia sido claramente percebido pelos antigos: "Consideramos todo aquele que não participa da vida do cidadão — afirma Péricles numa célebre sentença registrada por Tucídides — não como um que se ocupa apenas dos próprios negócios, mas como um indivíduo inútil"[9]. Também Rousseau estava completamente ciente do fato: "Tão logo o serviço público deixa de ser a principal ocupação dos cidadãos e eles preferem servir com sua bolsa e não com sua pessoa, o Estado já se encontra próximo da ruína"; ou com uma das frases esculturais que lhe são próprias: "Tão logo alguém diga dos negócios de estado: que me importam eles?, pode-se estar seguro de que o estado está perdido"[10].

9. Tucidides, *La guerra del Peloponneso,* II, 40.
10. *Contratto sociale,* III, 15.

De qualquer modo, uma coisa é certa: os dois grandes blocos de poder descendente e hierárquico das sociedades complexas — a grande empresa e a administração pública — não foram até agora sequer tocados pelo processo de democratização. E enquanto estes dois blocos resistirem à agressão das forças que pressionam a partir de baixo, a transformação democrática da sociedade não pode ser dada por completa. Não podemos sequer dizer que esta transformação é realmente possível. Podemos apenas dizer que, se o avanço da democracia for de agora em diante medido pela conquista dos espaços até então ocupados por centros de poder não democrático, tantos e tão importantes ainda são estes espaços que a democracia integral (posto que seja meta desejável e possível) ainda está distante e é incerta.

O deslocamento do ângulo visual do estado para a sociedade civil nos obriga a considerar que existem outros centros de poder além do estado. Nossas sociedades não são monocráticas mas policráticas. E isto basta para que nos vejamos inesperadamente sobre as areias movediças do pluralismo (digo "areias movediças" porque quem se

aventurou nos últimos meses à disputa em torno do pluralismo me deu sempre a impressão de alguém que a cada esforço para sair fora com a cabeça afundava cada vez mais com os pés)[11]

11. A puro título de curiosidade, assinalo que alguns dos mais importantes artigos sobre o pluralismo publicados na imprensa italiana nos últimos meses de 1976 foram reunidos num pequeno volume intitulado *II pluralismo,* organização de G. Rossini, com prefácio de G. Bodrato, Edizioni Cinque Lune, Roma, 1977.

Uma coisa porém é certa: tão logo abandonamos o ponto de vista restrito do sistema político e ampliamos a visão para a sociedade subjacente devemos fazer as contas com centros de poder que estão dentro do estado mas que não se identificam imediatamente com o estado. Inevitável neste ponto que o problema da democracia encontre e por assim dizer englobe o problema do pluralismo.

É preciso no entanto fazer uma advertência preliminar. Ouviu-se freqüentemente dizer, na recente discussão sobre o pluralismo, que sociedade pluralista e sociedade democrática são a mesma coisa e que portanto — já que não se deve multiplicar os entes inúteis, tanto em filosofia como nos estados bem governados (como é notoriamente o italiano, onde não só o provisório é o único permanente como o supérfluo é o único necessário) — o conceito de pluralismo serve tão-somente para dar vazão à paixão dos cultos pelas disputas bizantinas. Isto não é verdade: o conceito de democracia e o conceito de pluralismo, diria um lógico, não têm a mesma extensão. Pode-se muito bem encontrar uma sociedade pluralista não democrática e uma sociedade democrática não pluralista.

Para representar a primeira, a mente chega imediatamente à sociedade feudal, que é o exemplo historicamente mais convincente de uma sociedade constituída por vários centros de poder, com freqüência concorrentes entre si, e por um poder central muito débil, que hesitaríamos em chamar de estado no sentido moderno da palavra, isto é, no sentido de que o termo "estado" está referido aos estados territoriais que nascem exatamente da dissolução da sociedade medieval. A sociedade feudal é uma sociedade pluralista mas não é uma sociedade democrática: é um conjunto de várias oligarquias.

Para representar a segunda, nos ajuda o exemplo da democracia dos antigos, na qual toda a atividade pública se desenvolvia na polis e na qual, por ser a democracia direta, inexistia qualquer corpo intermediário entre o indivíduo e a cidade. Rousseau tinha em mente a

democracia dos antigos e a democracia direta quando, condenando as "sociedades parciais" como nocivas à formação da vontade geral — pois, dizia, o juízo que acabaria por prevalecer seria um juízo particular —, apresentava as condições de uma democracia não pluralista e, mais ainda, sustentava que o pluralismo seria a ruína da democracia.

Se os dois conceitos de democracia e de pluralismo não coincidem, a disputa a respeito da relação entre um e outro não só não é inútil como se torna um momento necessário se se quer compreender com exatidão os desenvolvimentos e os não-desenvolvimentos do processo de democratização, do qual estamos falando. Ê um fato que as nossas sociedades, à diferença da antiga polis, são sociedades com vários centros de poder. E é simplesmente uma conseqüência deste fato que a democracia dos modernos deva fazer as contas com o pluralismo, diferentemente do que ocorria na democracia dos antigos. Antes de ser uma teoria, o pluralismo é uma situação objetiva, na qual estamos imersos. Que a atual sociedade italiana seja uma sociedade pluralista não é uma invenção dos católicos ou dos comunistas mas uma realidade que os católicos e os comunistas, e inclusive os que não são nem católicos nem comunistas, procuram interpretar, cada um a seu modo, e da qual procuram prever a evolução (para não ficarem atrás) ou a involução (para apresentar-lhe remédio).

Divida-se por comodidade a sociedade italiana nestes três níveis: econômico, político e ideológico. Não há dúvida de que em todos os três ela é uma sociedade articulada em grupos diversos e contrapostos, através dos quais correm tensões profundas, explodem conflitos lacerantes e se desenrola um contínuo processo de decomposição e recomposição. Existe pluralismo no nível econômico onde existe ainda em parte uma economia de mercado, várias empresas em concorrência entre si, um setor público distinto do setor privado, etc.; pluralismo político quando existem vários partidos ou vários movimentos políticos que disputam entre si, através do voto ou de outros meios, o poder na sociedade e no estado; pluralismo ideológico na medida em que não existe uma doutrina de estado única mas diversas orientações de pensamento, diversas visões do mundo, diversos programas políticos com livre curso e dando vida a uma opinião pública não homogênea, não monocórdia, não uniforme. Que todas estas três condições estejam presentes na sociedade italiana, sob formas que muitas vezes parecem exasperadas para o observador

externo, é um dado da nossa experiência cotidiana.

O que significa então dizer que a democracia dos modernos deve fazer as contas com o pluralismo? Significa dizer que a democracia de um estado moderno nada mais pode ser que uma democracia pluralista. Vejamos por quê. A teoria democrática e a teoria pluralista têm em comum o fato de serem duas propostas diversas mas não incompatíveis (ao contrário, são convergentes e complementares) contra o abuso do poder; representam dois remédios diversos mas não necessariamente alternativos contra o poder exorbitante. A teoria democrática toma em consideração o poder autocrático, isto é, o poder que parte do alto, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder só pode ser o poder que vem de baixo. A teoria pluralista toma em consideração o poder monocrático, isto é, o poder concentrado numa única mão, e sustenta que o remédio contra este tipo de poder é o poder distribuído.

A diversidade destes dois remédios depende do fato de que poder autocrático e poder monocrático não são a mesma coisa: voltando aos exemplos já mencionados, a república de Rousseau é simultaneamente democrática e monocrática, enquanto a sociedade feudal é simultaneamente autocrática e policrática. Mas se poder autocrático e poder monocrático não são a mesma coisa, são então possíveis outros dois tipos ideais de estado: o estado que é simultaneamente monocrático e autocrático, do qual o exemplo histórico mais evidente é a monarquia absoluta através da qual foi-se formando o estado moderno, e o estado que. é simultaneamente democrático e policrático, no qual vejo a característica básica da democracia dos modernos.

Em outras palavras, a democracia dos modernos é o estado no qual a luta contra o abuso do poder é travada paralelamente em dois *fronts* — contra o poder que parte do alto em nome do poder que vem de baixo, e contra o poder concentrado em nome do poder distribuído. E não é difícil explicar quais são as razões objetivas que tornam necessário este ataque a partir de duas frentes. Onde a democracia direta é possível, o estado pode muito bem ser governado por um único centro de poder, por exemplo a assembléia dos cidadãos. Onde a democracia direta, em decorrência da vastidão do território, do número de habitantes e da multiplicidade dos problemas que devem ser resolvidos, não é possível e deve-se então recorrer à democracia representativa, a garantia contra o abuso do poder não pode nascer

apenas do controle a partir de baixo, que é indireto, mas deve também poder contar com o controle recíproco entre os grupos que representam interesses diversos, os quais se exprimem por sua vez através de diversos movimentos políticos que lutam entre si pela conquista temporária e pacífica do poder.

Como se afirmou várias vezes, o defeito da democracia representativa se comparada com a democracia direta consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias em concorrência entre si. Tanto melhor porém se aquelas pequenas oligarquias, através de uma democratização da sociedade civil, através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sempre mais e sempre melhor participantes, tornam-se sempre menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído mas também controlado.

O pluralismo enfim nos permite apreender uma característica fundamental da democracia dos modernos em comparação com a democracia dos antigos: a liberdade — melhor: a liceidade — do dissenso. Esta característica fundamental da democracia dos modernos baseia-se no princípio segundo o qual o dissenso, desde que mantido dentro de certos limites (estabelecidos pelas denominadas regras do jogo), não é destruidor da sociedade mas solicitador, e uma sociedade em que o dissenso não seja admitido é uma sociedade morta ou destinada a morrer. Entre as mil coisas que a cada dia se pode ler sobre estes problemas, nenhuma me pareceu mais convincente que um artigo de Franco Alberoni, publicado no *Corriere della Será* de 9 de janeiro de 1977 e intitulado "Democracia quer dizer dissenso". Alberoni parte de uma mesa-redonda televisionada na qual algumas conhecidas personalidades sustentam que se tem um regime democrático quando se pode contar com o consenso dos consócios, e afirma: "nada disso" — "A democracia é um sistema político que pressupõe o dissenso. Ela requer o consenso apenas sobre um único ponto: sobre as regras da competição", pois por democracia no Ocidente, explica, "entende-se um sistema político no qual não existe consenso mas dissenso, competição, concorrência".

Como freqüentemente acontece quando se reage contra um erro, Alberoni caiu no extremo oposto: é evidente que a democracia não é caracterizada apenas pelo dissenso mas também pelo consenso (e não

apenas sobre as regras do jogo). O que Alberoni queria dizer (de resto pode-se entender muito bem) é que para que exista um regime democrático não é necessário um consenso unânime, como pretendem que exista por amor ou pela força (mas um consenso obtido pela força pode ainda chamar-se consenso?) os regimes de democracia totalitária, os quais, como o próprio Alberoni afirma com precisão, ao invés de deixarem aos que pensam diversamente o direito de oposição, querem reeducá-los para que se tornem súditos fiéis. Para que exista uma democracia basta o consenso da maioria. Mas exatamente o consenso da maioria implica que exista uma minoria de dissentâneos.

Mas que coisa fazemos destes dissentâneos, uma vez admitido que o consenso unânime é impossível e que onde se diz que existe é um consenso organizado, manipulado, manobrado e portanto fictício, é o consenso de quem, para repetir o famoso mote de Rousseau, é obrigado a ser livre? De resto, que valor tem o consenso onde o dissenso é proibido?, onde não existe opção entre consenso e dissenso, onde o consenso é obrigatório e até mesmo premiado, e onde o dissenso não apenas é proibido mas é também punido?; é ainda consenso ou é pura e simples aceitação passiva do comando do mais forte?; se o consenso não é livre que diferença existe entre o consenso e a obediência ao superior tal qual prescrita por todos os ordenamentos hierárquicos? Mas então, se não podemos aceitar o consenso unânime como uma forma mais perfeita de consenso e, portanto, devemos reconhecer que num sistema fundado sobre o consenso é impossível não existir também o dissenso, o que fazemos, repito a pergunta, dos dissentâneos? Devemos suprimi-los ou os deixamos sobreviver? e se os deixamos sobreviver, os aprisionamos ou os deixamos circular, os amordaçamos ou os deixamos falar, os expulsamos como réprobos ou os mantemos entre nós como livres cidadãos?

É inútil esconder que a prova de fogo de um regime democrático está no tipo de resposta que consegue dar a estas perguntas. Com isto não quero dizer que a democracia seja um sistema fundado não sobre o consenso mas sobre o dissenso. Quero dizer que, num regime fundado sobre o consenso não imposto de cima para baixo, uma forma qualquer de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrático. Por isto afirmo existir uma relação necessária entre democracia e dissenso,

pois, repito, uma vez admitido que democracia significa consenso real e não fictício, a única possibilidade que temos de verificar se o consenso é real é verificando o seu contrário. Mas como poderemos verificá-lo se o impedirmos? Não pretendo abordar nessa ocasião o problema da dialética entre consenso e dissenso, e menos ainda o problema dos limites do dissenso, que existem e não podem não existir em todos os sistemas. Assim como inexiste um sistema no qual, apesar de todas as limitações impostas pela autoridade, não transpareça o dissenso, assim também inexiste um sistema no qual não existam limites ao dissenso, não obstante a proclamação da liberdade de opinião, de imprensa, etc. A realidade não conhece tipos ideais mas apenas diversas aproximações a um ou a outro tipo.

Mas existe uma diferença entre o admitir todas as formas de organização política menos a que se considera subversiva (ou seja, a que não respeita as regras do jogo) e o excluir todas as formas de organização política menos a oficial (ou seja, a que impõe não apenas as regras do jogo mas também o único modo através do qual se deve jogar). Entre uma forma extrema e a outra existem centenas de diferentes formas intermediárias. Entre o despotismo em estado puro e a democracia em estado puro existem centenas de formas diversas mais ou menos despóticas e mais ou menos democráticas. E pode inclusive acontecer que uma democracia controlada seja o início do despotismo, bem como que um despotismo atenuado seja o início de uma democracia. Mas o critério discriminante existe e é a maior ou menor quantidade de espaço reservado ao dissenso.

Creio assim ter explicado por que vinculei o problema do pluralismo ao problema do dissenso. Bem consideradas as coisas, apenas numa sociedade pluralista o dissenso é possível: mais ainda, não apenas é possível mas necessário.

Tudo está portanto em conexão: refazendo o percurso em sentido contrário, a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista, uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder, uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil alarga e integra a democracia política. Creio assim ter indicado, embora com as imprecisões e insuficiências de que estou perfeitamente consciente, a estrada capaz de conduzir ao alargamento da democracia sem desembocar necessariamente na democracia direta. Pessoalmente, estou convencido de que a estrada é justa, embora

repleta de perigos. Porém, estou também convencido de que a atitude do bom democrático é a de não se iludir sobre o melhor e a de não se resignar com o pior.

OS VÍNCULOS DA DEMOCRACIA

Quando se põe o problema do "*novo* modo de fazer política" — com uma fórmula aliás desgastada pelo longo uso e pelo abuso e, como todas as fórmulas políticas, carregada mais de força sugestiva que de significado — não se deve dirigir a atenção apenas para os eventuais *novos* sujeitos e para os eventuais *novos* instrumentos de intervenção, mas também, e acima de tudo, para as regras do jogo com as quais se desenrola a luta política num determinado contexto histórico.

O discurso sobre as regras do jogo é extremamente importante, e não pode ser eliminado se não se deseja cair diante de um problema mal posto e, nesta medida, insolúvel. E isto ao menos por duas razões. Antes de mais nada, porque o que distingue um sistema democrático dos sistemas não democráticos é um conjunto de regras do jogo. Mais precisamente, o que distingue um sistema democrático não é apenas o fato de possuir as suas regras do jogo (todo sistema as tem, mais ou menos claras, mais ou menos complexas), mas sobretudo o fato de que estas regras, amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, são muito mais elaboradas que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje, quase por toda parte, constitucionalizadas, como acontece por exemplo na Itália. Já tive a oportunidade de dizer, e não me canso de repetir, que quem não se deu conta de que por sistema democrático entende-se hoje preliminarmente um conjunto de regras procedimentais, das quais a regra da maioria é a principal mas não a única, não compreendeu nada e continua a não compreender nada a respeito da democracia [1].

1. Refiro-me em particular ao que afirmei a este respeito em *Quale socialismo?,* Einaudi, Torino, 1976, pp. 41-45. (Trad. bras. *Qual socialismo?* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.)

Não quero com isto dizer que é suficiente um governo respeitar as

regras do jogo para ser considerado um bom governo. Quero apenas dizer que num determinado contexto histórico, no qual a luta política é conduzida segundo certas regras e o respeito a estas regras constitui o fundamento da legitimidade (até agora não desmentido, apesar de tudo) de todo o sistema, quem se põe o problema do novo modo de fazer política não pode deixar de exprimir a própria opinião sobre estas regras, dizer se as aceita ou não as aceita, como pretende substituí-las se não as aceita, etc.

Sobre a importância, a natureza e a reforma ou substituição das "regras da democracia", parece-me que geralmente a esquerda não tem as idéias claras (com exceção daqueles que contrapõem à luta regulada uma luta sem exclusão de golpes, entre os quais a violência nua e cria). Dou dois exemplos. Numa conhecida intervenção (conhecida por ter dado lugar a um debate que durou meses e que se concluiu com um livro)[2], Althusser escreve que o partido "respeitará as regras do jogo naquela que os seus interlocutores consideram, segundo a ideologia jurídica clássica, a esfera do político", mas logo depois acrescenta que "a destruição do estado burguês não significa a supressão de toda regra do jogo, mas a transformação profunda dos seus aparatos"[3]. Não é uma afirmação genérica demais? Não se trata, segundo Althusser, de suprimir todas as regras do jogo. Está bem: mas pode-se saber quais serão suprimidas e quais não? Já tive a ocasião de exprimir a minha satisfação pelo fato de que nem todas as regras do jogo serão suprimidas, mas sublinhei também a minha apreensão por não me terem dito antecipadamente quais são as regras boas para se conservar e quais as regras ruins a serem eliminadas[4].

2. AA. VV., *Discutere lo stato,* De Donato, Bari, 1978.
3. *Ibid,* p. 16.
4. "Teoria dello stato o teoria dei partito?", *ibid,* p. 103.

Mas será possível, num sistema como o sistema democrático, que é tão compacto e coerente do ponto de vista dos procedimentos por ele criados e que estão verificados pela experiência e cristalizados há séculos, distinguir com tanta segurança as regras a serem mantidas e as que devem ser descartadas? Conservaremos o sufrágio universal mas não a liberdade de opinião? a liberdade de opinião mas não a pluralidade dos partidos? a pluralidade dos partidos mas não a proteção jurídica dos direitos civis? Em suma, afirmar que nem todas as regras do jogo serão suprimidas é um modo de subtrair-se à

obrigação de precisar o próprio ponto de vista a respeito de um problema tão central como é exatamente este das regras do jogo, e é sobretudo um indício da absoluta ausência de idéias acerca da sua possível resolução.

Segundo exemplo. Num artigo recente, interessante sob diversos aspectos e digno de ser discutido em outra ocasião, Asor Rosa escreve que o sistema democrático tem regras "efetivamente inelutáveis", mas condena a sua absolutização, por ele considerada indébita; sustenta por isto que "a democracia, exatamente enquanto *sistema das mediocridades* que não se absolutiza e não se eleva ele próprio a fim (...), é como aquele *jogo* que aceita recolocar em discussão as próprias regras. *Se não o faz é já uma outra coisa"**. Que até mesmo as regras do jogo possam ser modificadas é uma afirmação indubitável, sobre a qual um bom democrata não pode deixar de estar de acordo. Prova disto é o fato de que em todas as constituições democráticas estão previstos procedimentos para a revisão das próprias normas constitucionais, bem como o fato de que tais modificações ocorreram historicamente, com a conseqüência de que nem todas as constituições democráticas têm as mesmas regras (para dar um exemplo banal, pense-se na diferença entre forma de governo presidencial e forma de governo parlamentar); mais ainda: algumas regras sobrevieram apenas num segundo ou terceiro momento da evolução de tais constituições, como por exemplo as regras referentes ao controle da constitucionalidade das leis ordinárias que, de fato, não foram incorporadas em toda parte. Mas estar de acordo sobre a tese de que também as regras do jogo podem ser modificadas não faz avançar um milímetro a solução do problema mais difícil, qual seja, o de saber se todas as regras podem ser modificadas e o de estabelecer, caso não possam ser todas modificadas, as que podem e as que não podem sofrer modificações. Para dar o habitual exemplo ("habitual", mas desta vez nem um pouco banal): pode-se modificar por maioria a própria regra da maioria? Em poucas palavras: se uma maioria parlamentar decide, como já ocorreu na história, abolir o regime parlamentar e atribuir a um chefe ou a uma oligarquia restrita o poder de tomar decisões vinculatórias para toda a coletividade, o sistema daí derivado ainda é uma democracia apenas pelo fato de ter sido instituído democraticamente?

5. A. Asor Rosa, "La felicita e Ia política", *in Laboratório político,* 1981, n." 2. p. 31.

Certo, se uma democracia não aceita colocar em discussão as próprias regras *"é* já uma outra coisa". Mas não se torna ainda mais abertamente "uma outra coisa" se certas regras, como a regra da maioria, são postas em discussão? E então, não existe talvez um problema preliminar àquele, igualmente importante, da corrigibilidade do sistema — qual seja, o de saber se não existem limites intransponíveis neste processo de revisão contínua e, no caso de existirem (e eu não duvido que existam), o de saber quais são eles?

A segunda razão pela qual é necessário introduzir o debate sobre as regras do jogo num discurso sobre os sujeitos e sobre os instrumentos do "fazer política" está no fato de que é impossível desconsiderar que existe um estreitíssimo nexo entre as regras dadas e aceitas do jogo político, de um lado, e os sujeitos que deste jogo são os atores e os instrumentos com os quais se pode conduzi-lo a bom termo, de outro. Para insistir na metáfora, existe um estreitíssimo nexo que liga as regras do jogo aos jogadores e a seus movimentos. Mais precisamente: um jogo consiste exatamente no conjunto de regras que estabelecem quem são os jogadores e como devem jogar, com a conseqüência de que, uma vez dado um sistema de regras do jogo, estão dados também os jogadores e os movimentos que podem ser feitos. Qualquer pessoa pode preferir um jogo no qual os dois adversários troquem não apenas socos mas também pontapés, desde que perceba que está simplesmente propondo um jogo diverso, contrapondo a luta livre ao pugilato. (A ninguém porém seria lícito, caso não queira ser tido por louco, inventar e defender um jogo no qual um dos dois jogadores tenha o direito de dar apenas socos e o outro também pontapés; entretanto, no debate político isto ocorre com freqüência).

Pois bem, no jogo político democrático — e por sistema democrático entenda-se justamente um sistema cuja legitimidade depende do consenso verificado periodicamente através de eleições livres por sufrágio universal — os atores principais estão dados, e são os partidos (no sistema italiano inclusive constitucionalmente, cf. art. 49); também está dado o modo principal de fazer política para a imensa maioria dos componentes da comunidade nacional: as eleições. Disto não se pode fugir. Regras do jogo, atores e movimentos fazem um todo único. Não se pode separar umas dos outros. Na teoria das regras distinguem-se as regras constitutivas das regras reguladoras: enquanto estas segundas limitam-se a regular comportamentos que os homens desenvolvem mesmo se inexistem

regras a eles precedentes (como por exemplo o nutrir-se, o acasalar-se, o passear pela rua), as primeiras constituem elas próprias os comportamentos previstos. As regras dos jogos são tipicamente regras constitutivas — a obrigação de mover o cavalo daquele determinado modo não existe fora do jogo de xadrez[6]. E são igualmente constitutivas muitas das regras do jogo político: o comportamento eleitoral não existe fora das leis que instituem e regulam as eleições. Os homens se acasalam também independentemente das normas do direito civil que regulam o matrimônio, mas não votam a não ser porque existe uma lei eleitoral. Neste sentido, regras do jogo, atores e movimentos são solidários entre si, pois atores e movimentos devem sua existência às regras. Em conseqüência, não se pode aceitar as regras, recusar os atores e propor outros movimentos. Ou melhor, pode-se mas desde que se esteja consciente de que se está saltando pela janela e não saindo pela porta. O que é absurdo (ou melhor inconcludente) é imaginar um modo diverso de fazer política com atores e movimentos diversos sem levar em conta que, para fazê-lo, é preciso mudar as regras que previram e criaram aqueles atores e organizaram aqueles movimentos inclusive nos mínimos detalhes. Este discurso pode agradar ou não, mas é o único discurso realista que uma nova esquerda, se ainda existe, pode fazer.

6. Para maiores esclarecimentos sobre o tema das regras constitutivas, remeto ao meu verbete *Norma,* no vol. IX da *Enciclopédia Einaudi,* Torino, 1980, pp. 896-97.

Tais considerações sobre a relação regras-atores-comportamentos nos permitem compreender porque 1968 (já que se fala de nova esquerda o discurso sobre 68 é inevitável) foi uma verdadeira ruptura. De fato, não apenas fez surgir novos atores, os grupos, os grupúsculos, em geral o "movimento", mais que os partidos no sentido tradicional da palavra; não apenas inventou um novo modo de fazer política com novos atores, assembléia, manifestações e agitações de rua, ocupações de locais públicos, interrupções de aulas e de reuniões universitárias; mas também refutou algumas das regras fundamentais do sistema democrático, a começar das eleições (com a destruição dos organismos representativos denominados pejorativamente de parlamentozinhos) e do instituto da representação sem mandato imperativo, substituindo-os pelo princípio da democracia direta e da revogação do mandato. Saber porque esta ruptura produziu apenas uma série de convulsões e não uma transformação do sistema (tendo

provavelmente contribuído para a sua piora) é um problema impossível de ser discutido neste momento. Uma das razões é certamente a debilidade das propostas alternativas exatamente no que se refere às regras do jogo, ou seja, a ausência de uma alternativa que não fosse a da alteração das relações de força à base do pressuposto de que a única alternativa à luta regulada é a vitória do mais forte.

Ê uma verdade indiscutível que a transformação não ocorreu e que o sistema democrático, embora com muitas dificuldades e num processo de lenta deterioração, acabou por resistir, mesmo diante da vasta área dos "autonomistas" e da inegável vitalidade do partido armado. Resistiu mal, resiste sempre pior, mas resistiu. Quando digo que resistiu não obstante as falhas quero assinalar que seus principais atores, os partidos tradicionais, acabaram por sobreviver e continuaram a recolher em torno de si a imensa maioria dos consensos, não obstante as imprecações, as lamúrias e os protestos; os "ritos" eleitorais continuaram a ser celebrados com regularidade e, mais ainda, acabaram por se multiplicar em decorrência da duração cada vez mais breve das legislaturas e da introdução, em 1974, dos *referendum,* A abstenção do voto aumentou, mas até agora de maneira não preocupante; de resto, a apatia política não é de forma alguma um sintoma de crise de um sistema democrático mas, como habitualmente se observa, um sinal da sua perfeita saúde: basta interpretar a apatia política não como recusa ao sistema mas como benévola indiferença. Além do mais, para os partidos que vivem e prosperam num sistema político caracterizado por grande abstenção, como por exemplo para os partidos norte-americanos, pouco importa que as pessoas deixem de votar. Ao contrário: menos gente vota, menos pressões recebem. Também os nossos partidos fingem estar preocupados com o crescente abstencionismo. Na verdade, estão preocupados não com o abstencionismo em si, que os deixaria mais livres para o desenvolvimento das manobras cotidianas, mas com o fato de que as abstenções podem criar vantagens para o partido adversário; em substância, temem que os eleitores do próprio partido sejam mais abstencionistas que os de outros partidos.

De outra parte, quantos foram os grupos revolucionários formados naqueles anos ("revolucionários" exatamente no sentido de que contestavam não apenas os atores e os comportamentos tradicionais, mas também as regras do jogo)? Quantos deles sobraram depois de terem sido decompostos, recompostos, novamente decompostos num

movimento sem fim? Os que desejaram, a um certo ponto, fazer política por fora do sistema dos partidos e dos partidos do sistema tiveram que dar vida, como fez o Partido Radical italiano, a um partido novo, que malgrado a novidade é um partido como todos os outros. O mesmo fizeram, embora com menor sucesso, alguns grupos extra-parlamentares, que acabaram por se resignar, quase em estado de necessidade, a constituir partidos geralmente efêmeros e com poucos seguidores, enquanto alguns de seus fundadores, políticos por paixão e por vocação, preferiram ingressar num ou noutro dos partidos do sistema. É mais do que natural que os medíocres resultados eleitorais destes novos partidos tenham continuado a alimentar a tentação ou a ilusão do novo modo de fazer política, das novas vias para a política. Mas, que estas vias até agora não nos conduziram muito longe é uma realidade que deve forçosamente nos fazer refletir sobre a articulação, aqui enfatizada insistentemente, entre as novas vias e a lógica do sistema, que não as prevê ou apenas deixa a elas reduzidíssimos espaços. O mesmo discurso vale para os sindicatos, que também fazem parte de um determinado sistema, possível de ser denominado capitalista-conflituoso: um sistema que tem suas regras (entre as quais se incluem o direito de greve e o contrato coletivo de trabalho) e que não pode ser facilmente sobrepujado ou substituído. Mas mesmo neste caso, a nova esquerda jamais delineou claramente o sistema alternativo, limitando-se a apelar, mais que para novas formas de agregação, para a classe em si mesma, mais que para novas formas de organização, para a ausência de qualquer organização, para o assim chamado "espontaneísmo", um dos tantos mitos da esquerda obreirista. Nos sistemas do socialismo realizado, o sindicato perde a sua razão de ser porque estes sistemas não são mais capitalistas mas nem por isso são mais conflituosos. O caso da Polônia fala por si próprio e não é fácil prever como terminará.

A referência ao sindicato abre o discurso para o residual modo de fazer política, num sistema democrático, mediante a agregação de interesses parciais que se afirmam exatamente através das organizações sindicais. Quando os interesses agregados são a expressão de uma categoria vasta como a dos operários, a organização ou as organizações que os reúnem têm uma influência política maior que a exercida por associações de categorias menores. Mas hoje estamos obrigados a constatar, a cada dia, quão grande é o peso político de grupos que, embora muito reduzidos, estão em condições

de paralisar uma atividade de importância primária para a coletividade nacional como é, por exemplo, a dos transportes. Entendamo-nos bem: todas estas diversas formas de agregação de interesses também constituem um modo indireto de fazer política no âmbito do sistema. A tese segundo a qual o sujeito da transformação do sistema é o sindicato e não o partido é a velha idéia do sindicalismo revolucionário que a nova esquerda jamais retomou seriamente; aliás, não podia mesmo retomá-la num contexto histórico no qual o sindicato tornara-se um ator previsto e de algum modo regulado pelo próprio sistema, e depois que todas as diversas correntes da esquerda revolucionária tinham sido diretamente influenciadas pelo leninismo, que fizera do partido de vanguarda (e não do sindicato) o ator da transformação (transformação que pressupunha a conquista do poder exatamente pelo partido de vanguarda).

O discurso sobre as vias da política num sistema democrático não terminaria se não se levasse em conta as formas de agregação em torno não de interesses especificamente econômicos, mas de interesses relativos às condições de desenvolvimento da própria personalidade ou assemelhados, para as quais se pode hoje aplicar a expressão — tão cômoda quanto sibilina — "qualidade da vida". Refiro-me seja a movimentos sociais, como o movimento feminino, os diversos movimentos de jovens, os movimentos de homossexuais, seja a movimentos de opinião que visam a defesa e a promoção de direitos fundamentais, como as várias ligas dos direitos do homem e em defesa de minorias lingüísticas ou raciais, ou como a Anistia Internacional, que empreendeu entre outras uma campanha pela abolição da pena de morte no mundo. Estes movimentos são reconhecidos (e dentro de certos limites, variáveis de país para país, são também tolerados) num sistema democrático com base nos dois princípios fundamentais da liberdade de associação e da liberdade de opinião. Os quais devem ser interpretados como verdadeiras precondições para o funcionamento das regras do jogo, particularmente da fundamental e caracterizante regra segundo a qual nenhuma decisão coletiva vinculatória pode ser tomada e implementada se não repousar em última instância sobre o consenso manifestado através de periódicas eleições por sufrágio universal. Liberdade de associação e liberdade de opinião devem ser consideradas como condições preliminares para o bom funcionamento de um sistema democrático, pois colocam os atores deste sistema (fundado sobre a demanda vinda de baixo e sobre a livre escolha das

decisões ou dos delegados que devem decidir) em condições de exprimir as próprias demandas e de tomar as decisões após criteriosa avaliação e na seqüência de uma livre discussão. Naturalmente, nem a liberdade de associação nem a de opinião podem ser admitidas de forma ilimitada, como de resto qualquer outra liberdade. O deslocamento dos limites numa direção ou em outra determina o grau de democraticidade de um sistema. Onde os limites aumentam o sistema democrático é alterado, onde as duas liberdades são suprimidas a democracia deixa de existir.

Inútil dizer que este modo de fazer política através de movimentos sociais ou movimentos de opinião, exatamente na medida em que é reconhecido ou tolerado pelo sistema e faz parte constitutivamente das regras do jogo, não pode ter como efeito a transformação do sistema, ao menos até que o sistema tenha o poder de controlá-lo ou, no mínimo, de limitá-lo sem anulá-lo por completo. O que aconteceu na Itália é um bom exemplo da dificuldade de distinguir associações lícitas e associações ilícitas, opiniões admissíveis e opiniões não admissíveis. O critério de discriminação último, porém, é sempre o de salvaguardar o sistema em seu conjunto, entendido o sistema como o fiz aqui, isto é, como um conjunto de regras-atores-comportamentos.

Não sei se estas minhas considerações podem ter a pretensão de serem consideradas ao mesmo tempo razoáveis e realistas. Estou certo porém de que serão consideradas frustrantes e desencorajantes por aqueles que, diante da degradação da nossa vida pública, do espetáculo vergonhoso de corrupção, de ignorância, de arrivismo e de cinismo a nós oferecido diariamente por boa parte da nossa classe política (as exceções existem mas não bastam para alterar o quadro geral), pensam que o modo de fazer política consentido pelo sistema não é suficiente, não digo para transformá-lo, mas sequer para recuperá-lo, e acatam a idéia de que para males extremos são necessários remédios extremos (mas existem remédios extremos, como por exemplo o do terrorismo, que apenas contribuem para agravar o mal). Assim pensando, sofrem com o estado de impotência a que estão forçados por aceitarem as regras do jogo, delas querendo escapar para não se resignarem a assistir passivamente à perda de tantas esperanças.

Quem escreve pertence a uma geração que perdeu as grandes esperanças há mais de trinta anos, pouco tempo depois da libertação e do fim da Segunda Guerra, e que não as reencontrou mais a não ser

em alguns poucos momentos isolados, tão raros quanto passageiros e no fim das contas pouco decisivos: um por década — a derrota da lei fraude (1953), o advento da centro-esquerda (1964), o grande salto do partido comunista (1975).*

*** Referência a três importantes episódios da vida política italiana do pós-guerra. Em 1953, o democrata-cristão De Gasperi, então presidente do Conselho de Ministros, apresentou nova lei eleitoral destinada a reduzir a força parlamentar da esquerda; as eleições então realizadas terminaram sobretudo com a derrota da nova lei, graças ao forte incremento do voto de esquerda. Em 1964, tendo o democrata-cristão Aldo Moro na chefia do gabinete e o socialista Pietro Nenni na vice-chefia, constituiu-se o governo de centro-esquerda, que durou, com diversas crises e poucas realizações, até 1968. Finalmente, em 1975, o Partido Comunista Italiano — à base da proposta do "compromisso histórico" e às vésperas do "eurocomunismo" — obtém grande êxito eleitoral e ultrapassa pela primeira vez a barreira dos 30% dos votos: alcança 33% deles, a maioria em 2/3 das administrações comunais e as prefeituras das principais cidades italianas, como Roma, Nápoles e Turim. (N. *do T.)***

Querendo-se encontrar as linhas de um processo, as três etapas podem ser assim interpretadas: a primeira, como a interrupção de uma precoce involução; a segunda, como o deslocamento do partido hegemônico, a Democracia Cristã, das alianças à direita (incluindo os neofascistas no Movimento Social Italiano) para as alianças em direção à esquerda; a terceira, como o prefiguração de uma alternativa de esquerda. Quem tem atrás de si muitos anos de esperanças frustradas está mais resignado diante da própria impotência. Mais resignado porque, tendo vivido metade da própria vida (a idade da formação) sob o fascismo, continua obstinadamente a crer, como de resto a maior parte de seus coetâneos, que uma má democracia (e a italiana é inegavelmente má) é sempre preferível a uma boa ditadura (como ditadura, a mussoliniana foi certamente melhor que a hitleriana); melhor não ter uma política externa do que ter uma agressiva, belicosa e destinada à catástrofe; dez partidos brigadores são mais toleráveis que um único "graniticamente" unido sob a direção infalível de seu chefe; a sociedade corporativa mas livre é menos insuportável que o estado corporativo, e assim por diante. Mas compreendo bem que estas observações não valem para os mais jovens, que não conheceram o fascismo e conhecem apenas esta democracia medíocre, e que não estão dispostos a aceitar o argumento do mal menor. Os mais jovens, digo, que conheceram ao contrário a estação exaltante mas enganadora do 68 e que pouco se tranqüilizam com o fato de que a festa tenha terminado no banal, e infelizmente

também trágico, cotidiano. Poder-se-ia talvez fazer uma tentativa de explicar porque é que aquela feliz estação terminou assim tão mal: grande movimento na superfície, nas universidades, também nas escolas, estendido a algumas fábricas, nas cidades; mas e em profundidade e no resto do país? Que coisa realmente mudara na sociedade real, aquela que não se vê porque não aparece nas primeiras páginas dos jornais, na sociedade "submersa", aquela dos que continuaram a votar na democracia cristã como se nada tivesse ocorrido, ou dos que deram alguns votos a mais para os comunistas em 1975 e 1976 e, depois em parte os retiraram, ou dos que dedicam a maior parte das horas de distração para comentar as partidas de futebol do domingo ou que lêem, e continuaram a ler, gibis e fotonovelas ao invés dos *Quaderni Piacentini*!* Ou será que esta sociedade não permanecera sempre a mesma, e se se alterava lentamente era porque mudava a sociedade global em que estava imersa sem saber, e não porque quatro jovens inflamados e animados por sincero espírito de justiça haviam hasteado a bandeira da luta contra a injustiça, contra a repressão, contra a sociedade de consumo, contra os privilégios, e desejavam a imaginação e não a obtusidade no poder? O argumento do mal menor é, percebo bem, uma magra consolação. E não é grandemente reconfortante nem mesmo o argumento de que as mudanças sociais são lentas, quase imperceptíveis, e de que é preciso não sermos impacientes demais. Não creio que este segundo argumento sirva para consolar os mais jovens da impotência em que se encontram para modificar o presente estado de coisas, com relação ao qual os anos em que explodiram as revoltas da juventude podem ser agora julgados como anos de vacas gordas e de relações políticas e humanas ainda decentes (a degradação do nosso sistema político deve ser datada do massacre ocorrido na praça Fontana). Mas ele ao menos serve para explicar por que é que do sentimento de impotência nasceu o assim chamado refluxo.

*** *Quaderni Piacentini:* revista periódica de esquerda, muito influente nos anos 70. *(N. do T.)***

Já foi observado que o refluxo tornou-se um recipiente em que foram colocadas coisas as mais diversas[7]. Sendo assim, parece-me não de todo inútil esboçar uma sua fenomenologia, inclusive porque creio ser este o único modo de começar a compreender se dele é possível sair e como. Tentar uma fenomenologia do refluxo significa distinguir,

no fenômeno geral, fenômenos diversos que requerem tratamentos específicos (desde que considerados como doenças a serem combatidas). Parece-me que podem ser distinguidos ao menos três destes fenômenos, que denomino, na falta de termos melhores, de separação da política, renúncia à política e recusa à política.

7. F. Erbani. "Le ambiguità del 'reflusso'", ***in Nord e Sud,*** **XXVIII (1981), pp. 23-33.**

O primeiro encontra sua expressão mais incisiva na fórmula: "Nem tudo é política". Uma fórmula que é a antítese clara do caráter onipresente da política que foi uma das grandes motivações ideais e práticas da geração de 68. Tudo somado, creio que a nova fórmula (que aliás é velhíssima) realmente não é regressista nem reacionária, e menos ainda indiferentista. A politização integral da própria vida é a via que conduz ao estado total e àquilo que Dahrendorf chamou de cidadão total, para o qual a polis é tudo e o indivíduo nada. Na história da qual somos os herdeiros diretos, o estado não é tudo; em cada época sempre existiu ao lado do estado um não-estado sob a forma de sociedade religiosa contraposta à sociedade política, ou da vida contemplativa contraposta à vida ativa, ou ainda apenas do conjunto das relações econômicas, fechadas no âmbito da família ou abertas em direção ao mercado, distintas das relações de pura dominação que caracterizam o estado. Apenas em momentos extraordinários, de rápidas e profundas transformações, a atividade política absorve todas as energias, torna-se predominante e exclusiva, não consente distrações nem demarcações de esferas. Mas estes são momentos geralmente de curta duração, como foi por exemplo para a minha geração o empenho na Resistência (terminada a qual muitos retornaram às suas ocupações habituais que tinham interrompido mas não cancelado da mente). Nos momentos em que a ação política reentra no próprio âmbito, que é aquele assinalado pela paixão pelo poder, e no qual sobressaem as artes do leão e da raposa, o homem comum busca salvação na vida privada, que passa então a ser exaltada como o porto em que é possível salvar-se das tempestades da história, e o filósofo escreve: "Estas turbas não me induzem nem ao choro nem ao riso, mas bem mais a filosofar e a observar melhor a natureza humana (...) Deixo portanto que cada um viva conforme suas próprias inclinações e quem quiser morrer que morra em paz, desde que a mim seja possível viver para a verdade"[8]. Pregaram a abstenção da vida

política os epicuristas no período da crise das cidades gregas e os libertinos na época em que se acirraram as guerras religiosas; nestes últimos anos, com uma intensidade há tempo desconhecida pela nossa cultura, reaparece a exaltação do primado da vida espiritual ou dos princípios morais com respeito à pura política, por exemplo nos dissidentes soviéticos como Solzhenitsyn e Zinoviev (para citar dois escritores que se encontram culturalmente em posições antípodas). Permanece inalterada ao longo dos séculos a advertência de que se deve dar a César o que é de César desde que seja possível dar a Deus o que é de Deus. A incapacidade de distinguir uma esfera da outra, a concentração de todas as energias em apenas uma das esferas é própria do fanático (e somente em casos raros, do gênio). Ao contrário disto, a vida das pessoas comuns desenvolve-se, na maior parte dos casos, em espaços diversos, que estão fora do espaço ocupado pela política e que a política consegue tocar mas jamais recobrir plenamente, e quando os recobre é porque o indivíduo tornou-se a engrenagem de uma máquina da qual não se sabe bem quem é o condutor nem para onde a está conduzindo.

8. Spinoza, *Epistole,* XXX.

A segunda atitude, a da renúncia, pode ser resumida numa outra fórmula: "A política não é de todos".[9] A diferença entre as duas situações é bastante clara e não requer um comentário particular. A primeira diz respeito aos limites da atividade política, a segunda aos limites dos sujeitos chamados a participar desta atividade. Pode-se imaginar uma situação em que a política é tudo mas não é de todos, como por exemplo a do estado total, ou no extremo oposto uma situação em que a política não é tudo mas é de todos, correspondente por exemplo ao estado democrático e ao mesmo tempo liberal. Entre estes dois extremos, estão a situação em que a política não é tudo e não é de todos, exemplificada pelos estados oligárquicos do passado (e também pelos do presente, regra geral camuflados sob as falsas vestimentas de estados democráticos), e a situação em que a política é tudo e é de todos, da qual dou apenas um modelo ideal, jamais realizado e talvez (por sorte, diria) não realizável: a república idealizada por Rousseau no *Contrato Social* (a mais próxima do modelo que com maior ou menor consciência tinham em mente os contestadores de 68, à exceção dos reduzidos grupos de neomarxistas-leninistas ou de stalinistas à moda antiga.)

9. Leio uma referência a esta distinção na intervenção de P. Santi in AA. VV., *Non tutto è política,* Spirali edizioni, Milano, 1981, p. 91.

Ambas as fórmulas podem ser interpretadas com simples juízos de fato, isto é, como meras constatações que cada um de nós registra sem excitação, imparcialmente, como um juiz neutro. Mas podem também ser interpretadas como propostas para uma ação ou uma reforma a ser feita, como se se dissesse que tudo é política, é verdade, mas que seria melhor se assim não fosse, ou que a política é de todos mas que seria melhor se nem todos se ocupassem de coisas que não lhes dizem respeito ou para as quais não têm competência. Nesta segunda interpretação, ambas as fórmulas podem servir para exprimir, mais que o desejo de que uma certa coisa ocorra, o desejo contrário: de fato a política não é onipresente, mas seria melhor se o fosse, ou de fato nem todos se ocupam de política mas a sociedade ideal é aquela em que todos, por igualdade de títulos e com igual empenho, são cidadãos. Em substância, quando digo "nem tudo é política" posso estar querendo dizer duas coisas diversas: *a)* a experiência histórica demonstra que a política é apenas uma das atividades fundamentais do homem; *b)* é melhor a sociedade na qual a política não invade toda a vida do homem. Analogamente, quando digo "a política não é de todos" posso estar querendo dizer: *a)* que a política é feita para poucos é uma realidade histórica que não tem sido desmentida nem mesmo nas sociedades ditas democráticas; *b)* melhor é a sociedade na qual existe uma certa divisão do trabalho e a maior parte das pessoas estão livres do empenho cotidiano de ocupar-se dos negócios públicos. Desta fórmula interpretada como um juízo de fato foram dadas historicamente ao menos duas versões diversas: unia conservadora, a teoria das elites, e outra revolucionária, a teoria do partido-vanguarda de classe. Porém, independentemente das teorias que com freqüência estão carregadas de pressupostos ideológicos (e são, como diria Pareto, teorias pseudocientíficas ou meras "derivações"), também para o homem da rua não escapa a existência do "palácio", no qual os admitidos aos trabalhos (ou aos banquetes) são poucos, restando aos demais, na melhor das hipóteses, a possibilidade de observar, quando então até mesmo o palácio, tal como os castelos das fábulas, torna-se no todo ou em parte invisível. Enfim, entendida como proposta positiva, ou seja, como a prescrição de um comportamento desejável,

a fórmula é uma típica expressão da postura de desprezo diante do vulgo, da plebe, da *canaille,* postura aliás própria das oligarquias de todos os tempos; e hoje também dos grupos tecnocratas, para os quais a contraposição não é mais entre sábios e ignorantes, mas entre competentes e incompetentes (sendo o critério de diferenciação não mais a posse da sabedoria mas o conhecimento científico). Como prescrição a ser condenada, ao contrário, a mesma fórmula é a expressão típica do credo democrático, da confiança na participação popular, da exaltação do poder de baixo contraposto ao poder hierárquico, da autonomia contraposta à heteronomia, da convicção de que cada um é o melhor juiz dos próprios interesses, da condenação de toda e qualquer forma de delegação.

A terceira atitude, por mim denominada de recusa à política, é mais exclusiva que as duas primeiras e é, talvez, a que pelo seu radicalismo melhor caracteriza o fenômeno do refluxo. Acabei de afirmar que as duas primeiras fórmulas também podem ser interpretadas como juízos de fato. Esta última, ao contrário, implica sempre um juízo de valor sobre a política. No âmbito desta atitude, a distinção a ser feita, para completar esta rápida fenomenologia, é entre dois diferentes modos (um mais grosseiro, outro mais nobre) de condenar a política. O primeiro, predominantemente egoístico, particularista e economicista, é próprio do indiferentismo pequeno-burguês, segundo o qual sábio é aquele que cuida do próprio "particular" e quem se ocupa da política é alguém que dela tira proveito; além do mais, para este modo de condenar a política, não existem ideais e os ideais desfraldados são mentiras pois os homens movem-se apenas porque têm interesses, maiores ou menores e variáveis conforme as condições e as ambições, devendo cada um proteger os seus próprios e defendê-los do assim chamado interesse público, que quase sempre é o interesse privado de alguns poucos. O segundo, ético-religioso, sempre presente em nossa tradição filosófica, é próprio de quem não consegue ver na política mais que o "vulto demoníaco do poder" (bem mais trágico do que o vulto charlatanesco que afasta os indiferentistas) e considera a política como o lugar onde domina incontrastada a vontade de poderio; segundo ele, é justo aquilo que convém ao mais forte e a violência é o único modo reconhecido de resolver os conflitos; para julgar quem tem razão e quem está errado, inexiste outro tribunal que não a história, e esta sempre deu razão a quem vence; os ideais são apenas um meio de

enganar as massas crédulas quando está em jogo o poder e são infalivelmente traídos assim que o poder é conquistado. Destas duas atitudes, uma é talvez exageradamente míope, a outra exageradamente presbita. De uma nasce a idéia de uma sociedade capaz de sobreviver com um estado reduzido aos mínimos termos, uma sociedade que não tenha outro interesse público que o de fazer com que cada um possa perseguir o mais livremente possível os próprios interesses privados. De outra nasce o ideal da sociedade dos doutos, da república dos sábios ou dos filósofos, do estado que se torna igreja, do reino dos fins, no qual as leis morais livremente observadas substituem totalmente as leis jurídicas impostas pela força. Duas utopias, se se quiser, mas tão conformes a estados de ânimo reais e em contínuo ressurgimento que não podemos deixar de levá-las a sério, no mínimo como revelação de uma insatisfação permanente quanto à realidade política, de uma insatisfação que se insurge, com maior ou menor intensidade segundo os tempos e os humores, no íntimo de cada um de nós.

Naturalmente esta fenomenologia do refluxo pode explicar muitas coisas e faz com que o refluxo pareça menos excepcional do que julgam aqueles que, numa breve estação de suas vidas, acreditaram sinceramente no empenho total. Entretanto, não oferece qualquer saída para quem assume uma atitude de separação ou de renúncia ou de recusa, não em relação à política em geral, mas *a esta nossa política,* para quem acredita que existe, para além do modo tradicional, diante do qual podem até mesmo valer as atitudes descritas, um modo novo de fazer política, e, para além das concepções negativas da política, também concepções positivas, que entendem a política como a atividade voltada não para o interesse da própria parte mas para o bem comum, não apenas para o viver mas, como já dizia Aristóteles, para o viver *bem.*

Mas existem de fato estas saídas? No questionário a nós submetido[10] acena-se até o fim com novas formas de "prática política", como a desobediência civil, a autodeterminação, o veto. Para que ganhem maior relevo são apresentadas como "direitos", e realmente se fala de "direito à desobediência civil", de "direito à autodeterminação", de "direito de veto". Mas se trata mesmo de direitos?

10. Este artigo foi concebido como resposta a um questionário proposto por Luigi Manconi e concernente à crise da nova esquerda, em geral dos partidos tradicionais, e

ao nascimento dos movimentos sociais cuja prática política estaria dirigida para a reivindicação do direito de desobediência, de autodeterminação e de veto.

Apenas para a autodeterminação é possível falar corretamente de direito, e isto se a entendermos sob a forma do direito de associação previsto, por exemplo, pelo art. 18 da constituição italiana. Mas com o associacionismo nas suas mais diversas formas é possível, como já se disse, agitar as águas mas não desencadear a tempestade. Quanto ao direito à desobediência civil, ele não existe, ou melhor, existe bem claro o dever oposto, estabelecido pelo art. 54, de "observar a constituição e as leis". O mesmo deve ser dito do direito de veto, desde que o entendamos literalmente como o direito de impedir uma deliberação coletiva com um único voto contrário, já que num sistema democrático impera soberana a regra da maioria e não a da unanimidade[11]. Nada disto exclui que tanto a desobediência civil quanto o veto possam existir em determinadas circunstâncias como formas específicas de poder de fato: com relação à desobediência civil, por exemplo, quando o número dos que se recusam a obtemperar a uma ordem das autoridades (ou mesmo a uma lei do parlamento) é grande ao ponto de tornar praticamente impossível a repressão; no caso do veto, quando um único voto ou o voto de um único grupo é determinante na formação de uma maioria parlamentar, coisa que na Itália ocorre diariamente sob nossos olhos, nas coalizões da democracia cristã com partidos menores, que acabam por ter um peso determinante na transformação de uma maioria relativa em maioria absoluta[12]. Mas exatamente porque se trata de poderes de fato precisam eles ou de muita força ou de circunstâncias excepcionais particularmente favoráveis. Não podem ser invocados como se invocam os direitos em qualquer circunstância em que se considere tenham sido eles violados.

11. Sobre o tema detive-me mais longamente no ensaio "La regola di maggioranza: limiti e aporie", *in* N. Bobbio, C. Offe e S. Lombardini, *Democrazia, maggioranza e minoranze,* II Mulino, Bologna, 1981, pp. 33-72.

12. Para ulteriores reflexões sobre a desobediência civil e sobre o direito de veto remeto ao meu artigo "La resistenza alfoppressione, oggi", *in Studi sassaresi,* 1973, pp. 15-31, e ao verbete *Disobbedienza civile* do *Dizionario di política,* Utet, Torino, 1983, pp. 338-42.

Apresentá-los como direitos é ilusório pois leva a crer que eles são, como todos os demais direitos, garantidos, quando na verdade

garantidos não são, e quem nisto não confia arrisca-se a parar na cadeia. Ilusório e perigoso, pois pode desativar forças indispensáveis para a batalha política em curso, desviando-as para a busca de soluções equivocadas e impraticáveis. É inegável que as relações de direito podem ser modificadas com a modificação das relações de força. Mas exatamente por isto torna-se ainda mais importante perceber que se trata de relações de força e não do recurso a direitos garantidos: para se modificar relações de força, diria o senhor de la Palisse, é preciso ter força. Não discuto se esta força exista, embora seja difícil acreditar que sim. Digo apenas que não se pode tomar por direito uma série de fatos, ou melhor, o desejo de que certos fatos aconteçam.

Concluo: afirmei anteriormente que, permanecendo-se nos limites das regras do jogo, as vias possíveis de saída são as que são, e os passos necessários para concretizá-las são previsíveis, quase obrigatórios. Sair fora das regras do jogo, posto que seja fácil, e vimos que não é, mostra-se como algo que não creio seja desejável, pois uma vez rompida a principal destas regras, a das eleições periódicas, não se sabe onde tudo terminará. Pessoalmente, creio que se terminaria muito mal. Não é aqui o caso de recordar uma velha história: o movimento operário nasceu com a idéia de que a democracia era uma conquista burguesa e de que era necessário um novo modo de fazer política, mas pouco a pouco não apenas aceitou a democracia representativa como inclusive buscou consolidá-la através do sufrágio Universal. Atualmente, no âmbito desta democracia representativa, não vejo para a Itália, no futuro próximo, outra solução que não a alternativa de esquerda (que não é a nebulosa "alternativa democrática" de que falam os comunistas). Todo o resto está entre a construção de castelos no ar e a agitação pela agitação destinada a fazer aumentar, a curto e a longo prazo, as frustrações. Ê pouco. Mas mesmo este pouco é tão incerto que buscar outra coisa significa colocar-se mais uma vez na estrada das expectativas destinadas à desilusão.

A DEMOCRACIA E O PODER INVISÍVEL

Num escrito de alguns anos atrás, ocupei-me dos "paradoxos" da democracia, isto é, das dificuldades objetivas em que se encontra uma correta aplicação do método democrático exatamente nas sociedades em que continua a crescer a exigência de democracia[1]. Para quem considera a democracia como o ideal do "bom governo" (no sentido clássico da palavra, ou seja, no sentido de que ela está melhor capacitada do que qualquer outro para realizar o bem comum), outro tema objeto de contínuo debate é o que se poderia chamar de os "insucessos" da democracia. Grande parte do que hoje se escreve sobre a democracia pode ser incluído na denúncia, ora amargurada ora triunfante, destes insucessos. Nela cabem o tema já clássico da teoria das elites e o tema ainda mais clássico do contraste entre democracia formal e democracia substancial. Nela cabe, enfim, o tema da ingovernabilidade, que emergiu nestes últimos anos. De outra parte, porém, não me parece que tenha tido a necessária atenção dos escritores políticos — como mereceria — o tema do "poder invisível". Sobre ele, realizo esta primeira abordagem.

1. *Quale socialismo?,* Einaudi, Torino, 1976, pp. 45 ss. (Trad. bras. Rio de laneiro. Paz e Terra, 1983.)

O governo do poder público em público

Um dos lugares-comuns de todos os velhos e novos discursos sobre a democracia consiste em afirmar que ela é o governo do "poder visível". Que pertença à "natureza da democracia" o fato de que "nada pode permanecer confinado no espaço do mistério" é uma frase que

nos ocorre ler, com poucas variantes, todos os dias[2]. Com um aparente jogo de palavras pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público. O jogo de palavras é apenas aparente porque "público" tem dois significados diversos, conforme venha contraposto a "privado", como por exemplo na clássica distinção entre *ius publicum* e *ius privatum* a nós transmitida pelos juristas romanos, ou a "secreto", em cujo caso tem o significado não de pertencente à "coisa pública" ou ao "estado", mas de "manifesto", "evidente", mais precisamente de "visível". Exatamente porque os dois significados não coincidem, um espetáculo público pode muito bem ser um negócio privado e uma escola privada (no sentido de que não pertence ao estado) não pode subtrair-se à publicidade de seus atos. Assim, nada elimina do caráter privado do poder do pai de família, conforme a distinção entre direito privado e direito público, a devida publicidade de muitos atos de sua gestão, e nada elimina do caráter público do poder de um soberano autocrático o fato de que este poder seja exercido, em numerosas circunstâncias, no máximo segredo.

Como regime do poder visível a democracia nos faz imediatamente vir à mente a imagem, a nós transmitida pelos escritores políticos de todos os tempos que se inspiraram no grande exemplo da Atenas de Péricles, da "ágora" ou da "eclesia", isto é, da reunião de todos os cidadãos num lugar público com o objetivo de apresentar e ouvir propostas, denunciar abusos ou pronunciar acusações, e de decidir, erguendo as mãos ou mediante cacos de terracota, após terem apreciado os argumentos pró e contra apresentados pelos oradores. Quando o povo era reunido, escreve Glotz, o arauto amaldiçoava quem quer que procurasse enganar o povo, e para que os demagogos não abusassem de suas artes oratórias a assembléia permanecia todo ó tempo sob o "olhar" de Deus (referência esta ao ato de "ver"). Os magistrados eram sotopostos a uma vigilância contínua, e "nove vezes por ano em cada pritaneu deviam renovar seus poderes por um voto de confiança, com votação por levantamento de mãos, e se não o obtinham eram *ipso facto* remetidos de volta aos tribunais"[3].

2. Num artigo de R. Puletti, "Il lento cammino verso la verità", *in L'Umanità,* 13 março 1980, p. 1.

3. G. Glotz, *La città greca,* Einaudi, Torino, 1948, p. 202.

Não é sem razão que a assembléia tenha sido freqüentemente comparada a um teatro ou a um estádio, isto é, a um espetáculo

público, onde existem espectadores chamados a assistir a uma ação cênica que se desenrola segundo regras preestabelecidas e se conclui com uma sentença. Numa passagem das *Leis* em que fala do tempo em que o povo era submetido às leis e apresenta como exemplo o respeito às leis da música, Platão descreve como, a pouco e pouco, por obra de poetas envolvidos "por um entusiasmo de bacantes", foi introduzida uma deplorável confusão entre os vários modos musicais e gerada no vulgo o desprezo pelas leis musicais, a ponto de "os públicos teatrais de mudos tornarem-se loquazes, quase como se entendessem o que em arte é belo ou não é; e ao invés de uma aristocracia em assunto de música surgiu uma miserável teatrocracia"[4]. Logo depois redefine este termo recém-cunhado, "teatrocracia", como "democracia em assunto de música", interpretando-a como o efeito da pretensão do vulgo de poder falar sobre tudo e de não reconhecer mais nenhuma lei. Platão é um escritor antidemocrático. A equiparação entre o governo do povo e o governo do público em teatro (com a conseqüente contraposição entre governo do público e governo dos melhores) serve-lhe para exprimir mais uma vez a própria condenação da democracia entendida como domínio da licença e do desregramento. Mas a assimilação do "demos" ao público de um teatro vai bem além do juízo de valor que a ela está coligado no trecho platônico[5].

4. Platão, *Le Leggi,* 701a (trad. A. Cassará, Laterza, Bari, 1921, vol. I, p. 102). Mas veja-se também a passagem precedente, na qual se afirma que a música não deve ser avaliada pelos despreparados, donde o juiz da boa música não deve avaliar recebendo lições dos espectadores, "confundido pelo:, clamores da multidão", e se critica "aquilo que a lei dispõe na Sicília e na Itália, transferindo a avaliação para a multidão dos espectadores e proclamando o vencedor através do levantamento de mãos" (659b).

5. De clara derivação platônica, embora com acentuação diversa do teatro como lugar em comparação com o teatro como conjunto de espectadores, é o uso que Nietzsche faz do termo "teatrocracia" em *O caso Wagner,* onde repreende o movimento de Bayreuth por ter encorajado "a presunção do profano, do idiota em arte", donde "toda esta gente organiza hoje associações, quer impor o próprio gosto, gostaria de ser juiz até mesmo *in rebus musicis et musicantibus"* (aqui a derivação de Platão é indubitável), e por ter cultivado a "teatrocracia", definida como "a bizarria de uma crença no *primado* do teatro, num direito à *supremacia* do teatro sobre as artes, sobre a arte". *(Opere,* organização de G. Colli e M. Montinari. Adelphi. Milano, 1970, vol. VI, tomo III, p. 39.)

É bem conhecida a força sugestiva que a democracia antiga exerceu na época da revolução francesa. Não importa aqui saber se a

realidade estava conforme ao modelo ou se acabou por ser ao longo dos séculos transfigurada num ideal normativo. O governo democrático resta no tempo, e com intensidade ainda maior nos momentos de fermentação e de espera no *novus ordo,* como o modelo ideal do governo público em público. Entre as inúmeras obras do tempo da revolução, trago esta exemplar citação do *Cate-cismo republicano* de Michele Natale (o bispo de Viço, justiçado em Nápoles a 20 de agosto de 1799):

> "Não existe nada de secreto no Governo Democrático? Todas as operações dos governantes devem ser conhecidas pelo Povo Soberano, exceto algumas medidas de segurança pública, que ele deve conhecer apenas quando cessar o perigo"[6].

6. M. Natale, *Catechismo repubblicano per l'istruzione dei popolo e la rovina de' tiranni,* na recente edição organizada por G. Acocella e apresentada por F. Tessitore, Viço Equense, 1978, p. 71. Eis uma outra curiosa citação de M. Joly, *Dialogue aux enfers entre Machiavel et Montesquieu ou Ia politique de Machiavel au XIX" siècle par un contemporain,,* "chez tous les libraires", Bruxelles, 1868: "como a publicidade é da essência dos países livres, todas estas instituições não poderiam viver por muito tempo se não funcionassem no grande dia" (p. 25).

Este trecho é exemplar porque enuncia em poucas linhas um dos princípios fundamentais do estado constitucional: o caráter público é a regra, o segredo a exceção, e mesmo assim é uma exceção que não deve fazer a regra valer menos, já que o segredo é justificável apenas se limitado no tempo, não diferindo neste aspecto de todas as medidas de exceção (aquelas, para nos entendermos, que podiam ser tomadas pelo ditador romano)[7].

7. A relação entre medida excepcional e temporaneidade é uma das características da ditadura romana, daquela que Schmitt chamava de ditadura "comissária" para distingui-la da ditadura "soberana" *(La dittatura* (1921), Laterza, Bari, 1975, cap. 1). A temporaneidade justifica a excepcional concentração do poder. A partir do momento em que a ditadura se torna perpétua, o ditador se transforma em tirano. A ditadura romana é um exemplo típico de justificação da exceção à regra mediante a limitação no tempo. Típico no sentido de que uma medida excepcionai qualquer, quando rigorosamente limitada no tempo, suspende a aplicação da regra mas não ab-roga a regra mesma e, portanto, salva o ordenamento em seu conjunto.

Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidas pelo povo soberano sempre foi considerado um

dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se se mantivesse escondido?). Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, com o nascimento do grande estado territorial moderno (mas também o pequeno estado territorial não é mais um estado-cidade), e foi substituído pelo ideal da democracia representativa — já perfeitamente delineado, exatamente em polêmica com a democracia dos antigos, numa carta de Madison a seus interlocutores [8] —, o caráter público do poder, entendido como não secreto, como aberto ao "público", permaneceu como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto e, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público. Num trecho da sua *Verfassungslehre,* Carl Schtnitt capta com precisão, talvez para além das suas intenções e de qualquer modo não no mesmo contexto em que se desenrolam estas minhas observações, o nexo entre princípio de representação e caráter público do poder, inclusive entendendo a representação como uma forma de representar, isto é, como um modo de apresentar, de fazer presente, de tornar visível o que de outra maneira restaria oculto. Vale a pena citar ao menos duas passagens:

8. Em particular a carta n.° 10 de 23 de novembro de 1787, Il *Federalista,* Nistri-Lischi, Pisa, 1955, pp. 56 ss. (Trad. bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.)

> "A representação apenas pode ocorrer na esfera do público. Não existe nenhuma representação que se desenvolva em segredo ou a portas fechadas... Um parlamento tem um caráter representativo apenas enquanto se acredita que a sua atividade própria seja pública. Sessões secretas, acordos e decisões secretas de qualquer comitê podem ser muito significativos e importantes, mas não podem jamais ter um caráter representativo"[9].

9. C. Schtnitt, *Verfassungslehre,* Duncker & Humblot, München-Leipzig» 1928, p. 208.

A segunda passagem é ainda mais explícita com respeito ao nosso tema:

> "Representar significa tornar visível e tornar presente um ser invisível mediante um ser publicamente presente. A

> dialética do conceito repousa no fato de que o invisível é pressuposto como ausente e ao mesmo tempo tornado presente"[10].

10. *Ibid.,* p. 209. Sobre este aspecto do pensamento de Schmitt chama a atenção Julien Freund, *Vessence du politique,* Sirey, Paris, 1965, p. 329.

Ao lado e acima do tema da representação, a teoria do governo democrático desenvolveu um outro tema estreitamente ligado ao do poder visível: o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro. Pode-se interpretar o ideal do governo local como um ideal inspirado no princípio segundo o qual o poder é tanto mais visível quanto mais próximo está. De fato, a visibilidade não depende apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre o governante e o governado. Mesmo se as comunicações de massa encurtaram as distâncias entre o eleito e os seus eleitores, o caráter público do parlamento nacional é indireto, efetuando-se sobretudo através da imprensa, da publicação das atas parlamentares ou das leis e de outras providências no "Diário Oficial". O caráter público do governo de um município é mais direto, e é mais direto exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e das suas decisões. Ou, pelo menos, um dos argumentos de que sempre se serviram os defensores do governo local — o argumento da restrição e multiplicação dos centros de poder — foi a maior possibilidade oferecida ao cidadão de colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível.

Há alguns anos, num livro muito conhecido e discutido, Habermas contou a história da transformação do estado moderno mostrando a gradual emergência daquela que ele chamou de "a esfera privada do público" ou, dito de outra forma, a relevância pública da esfera privada ou ainda da assim chamada opinião pública, que pretende discutir e criticar os atos do poder público e exige para isto, e não pode deixar de exigir, a publicidade dos debates, tanto dos debates propriamente políticos quanto dos judiciários[11]. Entende-se que a maior ou menor relevância da opinião pública entendida como opinião relativa aos atos públicos, isto é, aos atos próprios do poder público que é por excelência o poder exercido pelos supremos órgãos

decisórios do estado, da "res publica", depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognocibilidade, acessibilidade e portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder. A publicidade assim entendida é uma categoria tipicamente iluminista na medida em que representa bem um dos aspectos da batalha de quem se considera chamado a derrotar o reino das trevas: onde quer que tenha ampliado o próprio domínio, a metáfora da luz e do clareamento (da *Aufklarung* ou do *Enlightment)* ajusta-se bem à representação do contraste entre poder visível e poder invisível[12]. Num trecho sobre o "mito solar da revolução", Starobinski recorda que Fichte, combatente da revolução, datara de Heliópolis, "o último ano do antigo obscurantismo", o discurso sobre a *Reivindicação da liberdade de pensamento pelos príncipes da Europa que até agora a pisotearam* (1793)[13].

11. Jurgen. Habermas, *Strukturwandel der Öffer lichkeit,* Luchterhand, Neuwied, 1962 (trad. it. *Storia e critica dell'opinione pubblica,* Laterza, Bari, 1971). O livro me parece discutível porque jamais são distinguidos, no curso de toda a análise histórica, os dois significados de "público": quais sejam, "público" como pertencente à esfera estatal, à "res publica", que é o significado originário do termo latino "publicum", transmitido pela distinção clássica entre *ius privatum* e *ius publicum,* e "público" como manifesto (que é o significado do termo alemão ö*ffentliches),* oposto a secreto.

12. O que não elimina o uso, pelos iluministas, das sociedades secretas como instrumento indispensável para travar a batalha das luzes contra o absolutismo. Sobre este tema, ver R. Koselleck, *Critica illuministica e crisi delia società borghese* (1959), II Mulino, Bologna, 1972. Assim Koselleck: "Contra os mistérios dos idolatras dos *arcana* da política estava o segredo dos Iluminados. 'Por que sociedades secretas? — pergunta Bode, seu defensor na Alemanha setentrional; a resposta é simples: porque seria loucura jogar a cartas descobertas quando o adversário esconde o próprio jogo'" (p. 108).

13. J. Starobinski, 1789. *Les emblèmes de Ia raison,* Flammarion, Paris, 1979, p. 34.

Mais do que qualquer outro, quem contribuiu para esclarecer o nexo entre opinião pública e caráter público do poder foi Kant, que pode com justiça ser considerado como o ponto de partida de todo discurso sobre a necessidade da visibilidade do poder, uma necessidade que é para Kant não apenas política mas moral. Em seu famoso ensaio sobre o iluminismo, Kant afirma resolutamente que o iluminismo exige "a mais inofensiva de todas as liberdades, qual seja, a de fazer uso público da própria razão em todos os campos". A esta afirmação faz seguir o comentário: "O público uso da própria razão

deve ser livre o tempo todo e apenas ele pode realizar o iluminismo entre os homens", desde que por "público uso da própria razão" entenda-se "o uso que alguém dela faz como douto diante do inteiro público dos leitores". O comentário se faz acompanhar, como se sabe, do elogio a Frederico II, que favoreceu a liberdade religiosa e a liberdade de pensamento, entendida esta 'última como a autorização aos súditos "para fazer uso da sua razão" e "expor publicamente ao mundo suas idéias a respeito de uma melhor constituição, criticando livremente a existente"[14]. Como é natural, o uso público da própria razão exige que sejam públicos os atos do soberano. Exatamente sobre este ponto o pensamento de Kant é muito explícito e merece ser posto em evidência, inclusive por sua atualidade, de maneira muito mais enfática do que a feita até aqui pelos críticos mais perspicazes. No segundo Apêndice à *Paz perpétua,* intitulado "Do acordo entre a política e a moral segundo o conceito transcendental do direito público", Kant considera "conceito transcendental do direito público" o seguinte princípio: "Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas"[15].

14. I. Kant, "Risposta alia domanda: che cosa é 1'illuminismo", ***in Scritti politici e di filosofia delia storia e dei diritto,*** **Utet, Torino, 1956, pp. 143 e 148.**

15. ***Idem, Scritti politici,*** **cit., p. 328.**

Qual é o significado deste princípio? Em termos gerais pode-se responder que uma máxima não suscetível de se tornar pública é uma máxima que, caso fosse tornada pública, suscitaria tamanha reação no público que tornaria impossível a sua realização. As aplicações que dela faz Kant, com dois iluminantes exemplos, relativos ao direito interno e ao direito internacional, esclarecem o problema melhor do que qualquer outro comentário. Com relação ao direito interno ele aduz o exemplo do direito de resistência; com relação ao direito internacional, o exemplo do direito do soberano de infringir os pactos firmados com outros soberanos. E argumenta do seguinte modo. No primeiro caso, "a injustiça da rebelião torna-se clara por este fato: que a máxima desta, no caso de ser *publicamente conhecida,* tornaria impossível a consecução do próprio objetivo; por isto deve ser mantida necessariamente secreta"[1]". De fato, qual cidadão, no momento mesmo em que aceita o *pactum subiectionis,* poderia

declarar publicamente que se reserva o direito de não observá-lo? E que valor teria um semelhante pacto no caso de ser reconhecido este direito aos contraentes? No segundo caso, analogamente, que coisa ocorreria se no próprio ato de estabelecer um tratado com outro estado, o estado contraente declarasse publicamente não considerar-se vinculado às obrigações derivadas do pacto? "Ocorreria evidentemente — responde Kant — que cada um o evitaria ou faria aliança com outros estados para resistir às suas pretensões", e em conseqüência "a política com todas as suas astúcias acabaria por se afastar de sua finalidade, razão pela qual aquela máxima deve ser considerada injusta"[17].

16. *Ibid.,* p. 331.
17. *Ibid.,* p. 333.

Creio não ter necessidade de insistir sobre a validade deste princípio como critério para distinguir o bom governo do mau governo. Lendo os jornais, que a cada manhã nos põem a par dos escândalos públicos (a respeito dos quais, aliás, a Itália goza de um não invejável primado), cada um de nós pode acrescentar exemplos à vontade e confirmar a boa qualidade do princípio. O que. é que constitui um escândalo público? Ou, dito de outra forma, o que é que suscita escândalo no público? E qual o momento em que nasce o escândalo? O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados. Pense-se aqui nas várias formas que pode assumir a pública corrupção, o peculato, a malversação, a concussão, o interesse privado em cargos públicos e assim por diante, apenas para dar exemplos banais, coisa corriqueira. Qual empregado público poderia declarar em público, no momento em que é empossado em seu cargo, que irá se apropriar do dinheiro público (peculato) ou do dinheiro que embora não pertencente à administração pública é por ele apropriado por razões de ofício (malversação)? Qual empregado público afirmaria que irá constranger este ou aquele a dar-lhe dinheiro abusando da sua qualidade ou das suas funções (concussão) ou se servir de seu cargo para obter vantagens pessoais (interesse privado em cargos públicos)? É evidente que semelhantes declarações tornariam impossível a ação declarada pois nenhuma administração

pública confiaria um cargo a quem as fizesse. Esta é a razão pela qual semelhantes ações devem ser desenvolvidas em segredo e, uma vez tornadas públicas, suscitam aquela perturbação da opinião pública que se chama, precisamente, "escândalo". Apenas o tirano platônico pode executar publicamente inclusive aqueles atos imundos que o cidadão privado ou executa escondido ou, reprimindo-os, os executa apenas em sonho, como se violasse a própria mãe. O critério da publicidade para distinguir o justo do injusto, o lícito do ilícito, não vale para as pessoas em quem, como o tirano, o público e o privado coincidem, na medida em que os negócios do estado são os seus negócios pessoais e vice-versa[18].

18 Cf. *Repubblica,* 571.

Autocracia e "arcana imperii"

A importância dada ao caráter público do poder é um aspecto da polêmica iluminista contra o estado absoluto, mais especificamente contra as várias imagens do soberano pai ou patrão, do monarca por direito divino, ou do hobbesiano Deus terreno. O pai que comanda filhos menores de idade, o patrão que comanda súditos escravos, o monarca que recebe de Deus o direito de comandar, o soberano que é equiparado a um Deus terreno, não têm nenhuma obrigação de revelar aos destinatários de seus comandos, que não constituem um "público", o segredo das suas decisões. Tasso faz dizer a Torrismondo: "Os segredos dos reis, confiados ao vulgo insensato, bem guardados não são"[19].

19. Extraio esta citação da "Introdução" de L. Firpo a T. Tasso, *Tre scritti politici,* Utet, Torino, 1980, p. 27.

Ao contrário, com base no princípio *"salus rei publicae suprema lex",* o soberano por direito divino ou por direito natural ou por direito de conquista tem o dever de manter selados os seus propósitos o quanto lhe seja possível. A imagem e semelhança do Deus oculto, o soberano é tanto mais potente, e portanto tanto mais cumpridor de sua função de governar súditos ignorantes e indóceis, quanto melhor consegue ver o que fazem seus súditos sem ser por eles visto. O ideal do soberano equiparado ao Deus terreno é o de ser, como Deus, o

onividente invisível. A relação política, isto é, a relação entre governante e governado, pode ser representada como uma relação de troca, um contrato sinalagmático, diria um jurista, no qual o governante oferece proteção em troca de obediência. Ora, quem protege precisa ter mil olhos como os de Argo, quem obedece não precisa ver coisa alguma. Tanto é oculada a proteção como cega a obediência.

Nos escritores políticos que com suas teorias da razão de estado acompanharam a formação do estado moderno, um dos temas dominantes é o tema dos *arcana imperii.* Trata-se de um tema vastíssimo, sobre o qual limito-me a uma rápida observação[20]. O autor do mais conhecido escrito sobre o assunto, *De arcanis rerum publicarum* (1605), Clapmar, define os *arcana imperii* da seguinte forma: "Intimae et occultae rationes sive consilia eorum qui in republica principatum obtinent". O objetivo deles é duplo: conservar o estado enquanto tal e conservar a forma de governo existente (ou melhor, impedir que uma monarquia degenere numa aristocracia, uma aristocracia numa democracia, e assim por diante, segundo a natureza das várias "mutações" ilustradas por Aristóteles no quinto livro da *Política).* O autor denomina os primeiros de *arcana imperii,* os segundos de *arcana dominationis*[21].

20. A expressão deriva de Tácito. Para uma primeira aproximação, ver F. Meinecke, *L'idea della ragion di stato nella storia moderna,* Vallecchi, Pirenze, 1942, vol. I, pp. 186 ss.

21. Cito a partir da edição de Amsterdã, apud Ludovicum Elzeverium, 1644. O volume contém ainda, à guisa de introdução, o *Discursus de arcanis rerum publicarum* de Giovanni Corvino e o *De arcanis rerum publicarum discursus* de Christoph Besold, além do *De iure publico* do próprio Clapmar. O trecho citado está na página 10. Ambas as expressões, *arcana imperii* e *arcana dominationis,* encontram-se em Tácito, embora sem o significado específico que lhes atribui Clapmar: a primeira em *Annales,* II, 56 e em *Historiae,* I. 4; a segunda em *Annales,* II, 59.

Uns e outros pertencem ao gênero das *simulationes,* embora *honestae et licitae.* O maquiaveliano Gabriel Naudé, nas suas *Considerações políticas sobre os golpes de Estado* (1639), escreve: "Não existe nenhum príncipe tão frágil e carente de bom senso para ser sem critério ao ponto de submeter ao julgamento do público aquilo que a duras penas permanece secreto se confiado ao ouvido de um ministro ou de um favorito"[22]. Destas citações pode-se ver que na categoria dos *arcaria* entram dois fenômenos diversos porém estreitamente coligados: o fenômeno do poder oculto ou que *se oculta*

e o do poder que *oculta,* isto é, que se esconde escondendo. O primeiro compreende o tema clássico do segredo de estado, o segundo compreende o tema igualmente clássico da mentira lícita e útil (lícita porque útil) que nasce, nada mais nada menos, com Platão. No estado autocrático, o segredo de estado não é a exceção mas a regra: as grandes decisões políticas devem ser tomadas ao abrigo dos olhares indiscretos de qualquer tipo de público. O mais alto grau do poder público, isto é, do poder de tomar decisões vinculatórias para todos os súditos, coincide com a máxima concentração da esfera privada do príncipe. Num dos textos hoje incluídos entre os mais notáveis para a reconstrução do pensamento político francês à época da monarquia absoluta, *A monarquia de França* (1519) de Claude de Seyssel, pode-se ler que "aussi faut avoir regard de ne communiquer les choses qu'il est requis être secrètes, en trop grosse assemblée. Car il est presque impossible que ce qui vient à connaissance de plusieurs gens ne soit publié"[23]. O rei, segundo o autor, precisa servir-se de três conselhos, como Cristo, que podia apoiar-se sobre três círculos de seguidores: os setenta e dois discípulos, os doze apóstolos e os três mais confiáveis, São Pedro, São João e São Jácomo. Destes três conselhos, o último é o Conselho secreto, integrado por não mais do que três ou quatro pessoas escolhidas entre "os mais sábios e experientes", com os quais o príncipe trata as questões mais importantes antes de submetê-las ao Conselho ordinário e discute a opinião deste conselho quando considera não ter sido ela a mais oportuna, podendo chegar mesmo a não executá-la e a executar ao contrário a própria deliberação "sans leur en dire riens, jusqu' à ce qu'elle soit mise à effet"[24].

22. Cito da tradução italiana, Boringhieri, Torino, 1958. O trecho citado está na página 54.

23. [Em francês no original: "também é preciso ter o cuidado de não comunicar em assembléias muito grandes as coisas que devem ser secretas. Pois é praticamente impossível que não seja público aquilo que chega ao conhecimento de muitas pessoas*. *(N. do* T.)] Cito da edição de J. Poujol, Librairie d'Argences, Paris, 1961. O trecho citado está na página 134.

24. [Em francês no original: "sem dizer nada a respeito dela até que seja posta em execução". *(N. do* T.)] *Ibid.,* p. 139.

Entre as razões que contam a favor do segredo, duas são predominantes: a necessidade da rapidez de toda decisão que diga respeito aos interesses supremos do estado e o desprezo pelo vulgo, considerado como um objeto passivo do poder, dominado como é por

fortes paixões que o impedem de fazer uma imagem racional do bem comum e o tornam presa fácil dos demagogos. Bem entendido, quando falo do poder oculto do autocrata não me refiro ao seu aspecto exterior. Quanto mais é absoluto, tanto mais o príncipe deve aparecer ao externo com sinais inconfundíveis de seu poderio: a residência em plena cidade, a coroa, o cetro e as outras insígnias reais, a magnificência das vestes, o cortejo dos nobres, a escolta armada, a ostentação de símbolos em sentido próprio "vistosos", os arcos do triunfo à sua passagem, as cerimônias solenes para tornar públicos os principais momentos da sua vida privada, núpcias, nascimentos e mortes (em singular contraste com o caráter secreto dos atos públicos). À visibilidade luminosa, quase cegante, do ator, necessária para infundir um sentimento de respeito e de temor reverenciai pelo dono da vida e da morte dos próprios súditos, deve corresponder a opacidade da ação necessária para garantir-lhe a incontrolabilidade e a arbitrariedade[25].

25. Quando já havia escrito estas páginas, caiu-me em mãos o livro de R. G. Schwarzenberg, *Lo stato spettacolo,* Editori Riuniti, Roma, 1980, apresentado com o subtítulo de *Attori e pubblico nel grande teatro delia política mondiale.* O tema do livro é a transformação da vida política num espetáculo em que o grande político se exibe, tem necessidade de se exibir, como um ator. O autor escreve logo no inicio: "Agora o estado se transforma em companhia teatral, em produtor de espetáculo", frase na qual o único erro é aquele "agora" (erro, porém, que num livro de política é bastante grave).

Ao contrário, onde o sumo poder é oculto, tende a ser oculto também o contra-poder. Poder invisível e contra-poder invisível são as duas faces da mesma medalha. A história de todo regime autocrático e a história da conjura são duas histórias paralelas que se referem uma à outra. Onde existe o poder secreto existe também, quase como seu produto natural, o antipoder igualmente secreto ou sob a forma de conjuras, complôs, conspirações, golpes de estado, tramados nos corredores do palácio imperial, ou sob a forma de sedições, revoltas ou rebeliões preparadas em lugares intransitáveis e inacessíveis, distantes dos olhares dos habitantes do palácio, assim como o príncipe age o mais longe possível dos olhares do vulgo. Ao lado da história dos *arcana dominationis* poder-se-ia escrever, com a mesma abundância de particulares, a história dos *arcaria seditionis.* O tema desapareceu dos tratados de ciência política e de direito público escritos após o advento do estado constitucional moderno, que

proclamou o princípio do caráter público do poder. Mas não o ignoravam os antigos escritores, sobre cujas páginas não seria inoportuno (por razões aliás bastante evidentes, penosamente evidentes) lançar novamente um olhar não distraído. Nos *Comentários sobre a primeira década de Tito Livio,* Maquiavel dedica às conjuras um dos capítulos mais densos e longos, que começa assim: "Ele não me pareceu do tipo dos que deixam para trás a consideração das conjuras (...) porque se vê que muito mais por elas príncipes perderam a vida e o estado, do que por guerras abertas". E continua: "Portanto, para que os príncipes aprendam a resguardar-se destes perigos e os privados com eles se envolvam com maior timidez (...) eu deles falarei difusamente, não deixando para trás nenhum caso documentado de um e de outro"[26].

26. Trata-se do cap. VI do livro III. (Trad. bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1982.)

Como já afirmei, o poder autocrático não apenas esconde para não fazer saber quem é e onde está, mas tende também a esconder suas reais intenções no momento em que suas decisões devem tornar-se públicas. Tanto o esconder-se quanto o esconder são duas estratégias habituais do ocultamente. Quando não se pode evitar o contato com o público coloca-se a máscara. Nos escritores da razão de estado o tema da "mendacidade" é um tema obrigatório, assim como é obrigatória a referência à "nobre mentira" de Platão ou aos "discursos sofísticos" de Aristóteles[27].

27. Um belo repertório de citações pode ser encontrado em R. de Mattei, "II problema delia 'ragion di stato' nel seicento, XIV, Ragion di stato e 'mendacio'", *in Rivista internazionale di filosofia dei diritto,* XXXVII (1960), pp. 553-576.

Torna-se *communis opinio* que quem detém o poder e deve continuamente resguardar-se de inimigos externos e internos tem o direito de mentir, mais precisamente de "simular", isto é, de fazer aparecer aquilo que não existe, e de "dissimular", isto é, de não fazer aparecer aquilo que existe. É usual a comparação com o médico que esconde do doente a gravidade da doença. Mas é igualmente usual a condenação do doente que engana o médico e, não dizendo a ele a gravidade do seu mal, o impede de curá-lo. Analogamente, se é verdade que o príncipe tem o direito de enganar o súdito, é igualmente verdade que o súdito não tem o direito de enganar o príncipe. O grande Bodin escreve: "Não se deve poupar nem as belas palavras

nem as promessas: de fato, neste caso Platão e Xenofonte permitiam aos magistrados e aos governantes que mentissem, como se faz com as crianças e os doentes. Assim fazia o sábio Péricles com os atenienses para colocá-los na estrada da razão"[28]. Grotius dedica um capítulo do seu *De iure belli ac pacis* ao tema *De dolis et mendacio* nas relações internacionais. Este capítulo é importante porque contém um longo elenco das opiniões clássicas pró e contra a mentira pública e uma copiosa casuística, tão copiosa e sutil que o leitor de hoje nela se perde como num labirinto em que no fim de uma via abrem-se outras, cada uma das quais aberta para outras mais, até que o *viandante* se perde e não consegue mais nem encontrar a saída nem voltar atrás.

28. |. Bodin, *Les six livres de Ia Republique,* chez Jacques du Puys, Paris 1597, IV, 6, p. 474 (citado de R. de Mattei, "II problema etc.", cit., p. 560, nota 27).

Este sumo ideal sobre o qual se inspira o poder que pretende ser a um só tempo onividente e invisível foi recentemente redescoberto e admiravelmente descrito por Foucault na análise do Panopticon de Bentham[29]: um conjunto de celas separadas, cada uma das quais recolhendo um detento, dispostas num círculo de raios e terminando numa torreta, do alto da qual o vigilante, símbolo do poder, pode acompanhar a todo momento até mesmo os mínimos atos do vigiado. Importante não é que os prisioneiros vejam quem os vê: importante é que saibam que existe alguém que os vê, ou melhor, que os pode ver. Foucault define corretamente o Panopticon como uma máquina para dissociar a dupla "ver-ser visto". Quem vê não é visto, quem não vê é visto. Assim se exprime: "No anel periférico se é totalmente visto, sem jamais ver; na torre central vê-se tudo sem jamais ser visto"[30].

29. *Sorvegliare e punire,* Einaudi, Torino, 1976, pp. 218-28. (Trad. bras. *Vigiar e punir,* Petrópolis, Vozes.)

30. M. *Ibid.,* p. 220.

Uma outra observação interessante: a estrutura arquitetônica do Panopticon instaura uma relação assimétrica entre os dois sujeitos da relação de poder com respeito ao ato de ver e de ser visto. É uma observação que provoca uma ulterior reflexão: as relações de poder podem ser simétricas e assimétricas. Idealmente, a forma de governo democrático nasce do acordo de cada um com todos os demais, isto é, do *pactum societatis.* O contrato representa o tipo ideal da relação

simétrica, fundada sobre o princípio do *do ut des,* enquanto o tipo ideal da relação assimétrica é a ordem do soberano que instaura uma relação comando-obediência. A estrutura do Panopticon foi inventada para a prisão-modelo, ou seja, para um tipo de instituição social fundada sobre o princípio do máximo de coação e do mínimo de liberdade, para aquele tipo de instituições (como os manicômios, as casernas e em parte os hospitais) que foram chamadas de totais, cuja máxima é "Tudo o que não é proibido é obrigatório". Mas pode muito bem ser elevada à condição de modelo ideal do estado autocrático, na medida em que seja conduzido à mais alta perfeição o seu princípio básico (uso aqui o termo "princípio" no sentido de Montesquieu), segundo o qual o príncipe é tanto mais capaz de fazer-se obedecer quanto mais onividente é, e é tanto mais capaz de comandar quanto mais é invisível. Considerando o casal comando-obediência como o casal característico da relação assimétrica de poder, quem comanda é tanto mais terrível quanto mais está escondido (o súdito sabe que quem o vê existe mas não sabe exatamente onde está); quem deve obedecer é tanto mais dócil quanto mais é perscrutável e perscrutado em cada gesto seu, em cada ato ou palavra (o soberano sabe a cada momento onde está e o que faz).

O próprio Bentham percebeu a possibilidade, aliás muito bem acentuada por Foucault, de estender o mecanismo do Panopticon a outras instituições, a todos os estabelecimentos "em que, nos limites de um espaço que não seja amplo demais, é necessário manter sob vigilância um certo número de pessoas", já que "a sua excelência consiste na grande força que é capaz de conferir a toda instituição à qual venha aplicado"[31].

31. *Md.*, pp. 224-225.

Mais adiante voltarei à frase "nos limites de um espaço que não seja amplo demais". Mas deve-se ainda sublinhar a que grau de entusiasmo pela criatura chegou o seu inventor quando escreve que o Panopticon *"é* capaz de reformar a moral, preservar a saúde, revigorar a indústria, difundir a instrução, aliviar os encargos públicos, estabilizar a economia como sobre uma rocha, desmanchar, ao invés de cortar, o nó górdio das leis sobre os pobres: tudo isto com uma simples idéia arquitetônica"[32]. A própria figura do edifício — no alto o vigilante sobre a torreta, embaixo o vigiado na cela — suscita, enfim, ainda uma outra questão, que é a questão que os escritores políticos de

todos os tempos, a começar de Platão, puseram como questão última de toda teoria do estado: "Quem vigia o vigilante?" *Quis custodiei custodes?* A resposta habitual consiste em pressupor um vigilante superior, do qual se chega necessariamente (pois nas coisas práticas está proibido o recurso ao processo ao infinito) ao vigilante não vigiado pois não existe nenhum vigilante superior acima dele. Mas quem é este vigilante não vigiado? A questão é tão importante que as diversas doutrinas políticas podem ser classificadas com base na resposta que deram a ela: Deus, o herói fundador de estados (Hegel), o mais forte, o partido revolucionário que conquistou o poder, o povo entendido como a inteira coletividade que se exprime através do voto. A seu modo, Bentham é um escritor democrático, que assim resolve o problema do vigilante não vigiado: o edifício poderá ser facilmente submetido a inspeções contínuas não só por inspetores designados mas também pelo público. Este expediente representa uma fase ulterior da dissociação da dupla "ver-ser visto". O prisioneiro é o não vidente visível, o vigilante é o vidente visível, o povo completa a escala enquanto vidente não visto a não ser por si mesmo e que é, portanto, com respeito aos outros, invisível. O vidente invisível é ainda uma vez o soberano.

32. *Ibid.,* p. 225.

Ideal democrático e realidade

Creio que as observações precedentes mostraram, mais que a importância de um tema até agora menos explorado do que merece, também a sua vastidão. E sequer falei de um fenômeno capital na história do poder secreto, qual seja, o fenômeno da espionagem (e, correspondentemente, desde que o poder invisível se combate com um outro poder igualmente invisível, da contra-espionagem) e, mais em geral, dos serviços secretos. Não existe estado, autocrático ou democrático, que a ela tenha renunciado. E nenhum estado até agora a ela renunciou porque não existe melhor modo de saber os fatos alheios que o de procurar conhecê-los sem se deixar conhecer e reconhecer. Não é por acaso que o próprio Kant, de quem precedentemente ilustrei a tese da publicidade dos atos de governo como remédio contra a

imoralidade da política, coloque entre os artigos preliminares para a paz perpétua interestatal a proibição absoluta do recurso aos espiões, recurso este por ele incluído entre "os estratagemas que desonram"; para sustentar a idéia, Kant apresenta entre outros o argumento de que o emprego de espiões na guerra — estratagema "no qual se desfruta apenas a ausência do senso de honra de *outras pessoas"* — acabaria por estender-se também às situações de paz[33].

33. Cf. Kant, *Scritti politici* cit., p. 288. Na república de Ibania, descrita pelo dissidente soviético A. Zinoviev, em *Crime abissali,* 2 volumes, Adelphi, Milano, 1977-78, a espionagem é elevada a princípio geral de governo, a regra suprema não só nas relações entre governantes e governados mas também nas relações dos governados entre si, de tal forma que o poder autocrático acaba por se fundar, mais que sobre sua capacidade de espionar os súditos, também sobre a colaboração que lhe é prestada pelos súditos aterrorizados, que se espionam uns aos outros.

De todo modo, o objetivo das presentes observações não é o de fazer uma análise histórica das várias formas de poder invisível, mas o de confrontar com a realidade o ideal da democracia como governo do poder visível, advertindo desde já que irei me referir em particular à situação italiana. Durante séculos, de Platão a Hegel, a democracia foi condenada como forma de governo má em si mesma, por ser o governo do povo e o povo, degradado a massa, a multidão, a plebe, não estar em condições de governar: o rebanho precisa do pastor, a chusma do timoneiro, o filho pequeno do pai, os órgãos do corpo da cabeça, para recordar algumas das metáforas tradicionais. Desde quando a democracia foi elevada à condição de melhor forma de governo possível (ou da menos má), o ponto de vista a partir do qual os regimes democráticos passaram a ser avaliados é o das promessas não cumpridas. A democracia não cumpriu a promessa do autogoverno. Não cumpriu a promessa da igualdade não apenas formal mas também substancial. Terá cumprido a promessa de debelar o poder invisível?

É conhecido e pacífico — estava para dizer que não é um "segredo" para ninguém — que inclusive o estado mais democrático tutela uma esfera privada ou secreta dos cidadãos, por exemplo mediante a configuração do delito de violação de correspondência (art. 616 CP.) ou mediante a defesa da privacidade ou intimidade da vida individual e familiar contra os olhares indiscretos dos poderes públicos ou dos formadores de opinião pública; ou exige que algumas esferas de sua própria atuação não sejam abertas ou manifestas ao

público, como ocorre através dos artigos 683-685 CP. — tão freqüentemente lembrados com ou sem propósito —, que prevêem como delito a publicação das discussões secretas do parlamento ou das atas dos processos penais ou de notícias concernentes a um processo penal. Mas não é este o problema: existe sempre uma diferença entre autocracia e democracia, já que naquela o segredo de estado é uma regra e nesta uma exceção regulada por leis que não lhe permitem uma extensão indébita. Não me detenho aqui nem mesmo sobre um outro problema que entretanto mereceria alguma reflexão, qual seja, o problema do reaparecimento dos *arcaria imperii* sob a forma do governo dos técnicos ou da tecnocracia: o tecnocrata é depositário de conhecimentos que não são acessíveis à massa e que, caso o fossem, não seriam sequer compreendidos pela maior parte ou então, no mínimo, a maior parte (isto é, os sujeitos do poder democrático) não poderia dar qualquer contribuição útil à discussão a que eventualmente fosse chamada. Não se trata neste caso do tradicional desprezo pelo vulgo enquanto multidão irracional incapaz de tomar decisões racionais até mesmo em interesse próprio, de erguer os olhos da terra das próprias necessidades cotidianas para apreciar o sol resplandecente do bem comum, mas do reconhecimento objetivo da sua ignorância, ou melhor, da sua não-ciência, do contraste irreparável que separa o especialista do ignorante, o competente do incompetente, o laboratório do cientista ou do técnico da praça. Não me detenho sobre isto porque o confronto entre democracia e tecnocracia pertence mais ao que denominei de "paradoxos" da democracia que aos seus insucessos[34].

34. Seria oportuno distinguir duas funções diversas do segredo: a de não fazer saber porque a decisão não é *de* todos (o segredo técnico) e nem é *para* todos (o segredo mais propriamente político).

O confronto entre o modelo ideal do poder visível e a realidade das coisas deve ser conduzido tendo presente a tendência que toda forma de dominação, sobre as quais já me detive nas páginas precedentes, tem de se subtrair ao olhar dos dominados escondendo-se e escondendo, através do segredo e do disfarce.

Desfaço-me rapidamente deste segundo aspecto do problema porque o ocultamento é fenômeno comum a todas as formas de comunicação pública. Houve uma época em que se chamava de "simulação" do ponto de vista do sujeito ativo, isto é, do príncipe,

aquilo que hoje se chama de "manipulação" do ponto de vista do sujeito passivo, isto é, dos cidadãos. Já chamei a atenção diversas vezes para o fato de que todo problema que interessa à esfera da política pode ser examinado *ex parte principis* e *ex parte populi.* Os escritores políticos interessaram-se durante séculos pelos problemas da política considerados do ponto de vista do príncipe: daí o interesse pelo tema da mentira útil e dos limites e condições da sua liceidade. O mesmo problema, considerado do ponto de vista do destinatário da mensagem, torna-se o problema do consenso extraído através das diversas formas de manipulação, sobre as quais aliás discutem já há um bom tempo os *experts* em comunicação de massa. Nas sociedades de massa, os mais diretos herdeiros da mentira útil são os sistemas ideológicos e seus derivados. Os escritores políticos sempre souberam, e hoje sabem ainda mais, que o poder político propriamente dito, cujo instrumento típico é o uso da força, não pode desprezar o poder ideológico e, portanto, os "persuasores", estejam eles evidentes ou ocultos. O regime democrático — e aqui entendo por "regime democrático" o regime no qual o poder supremo (supremo na medida em que apenas ele está autorizado a usar em última instância a força) é exercido em nome e por conta do povo através do procedimento das eleições por sufrágio universal repetidas a prazo fixo — também ele não pode deixar de considerar aquele poder ideológico: ao contrário, precisa dele mais que o autocrata ou o grupo dirigente oligárquico diante dos quais os súditos são uma massa inerte e privada de direitos. Os escritores democráticos sempre execraram a "falsidade" do príncipe com a mesma fúria e a mesma perseverança com que os escritores antidemocráticos têm invectivado contra a eloqüência enganadora dos demagogos. O que distingue o poder democrático do poder autocrátíco é que apenas o primeiro, por meio da livre crítica e da liceidade de expressão dos diversos pontos de vista, pode desenvolver em si mesmo os anticorpos e consentir formas de "desocultamento"[35].

35. Uma operação típica de "desocultamento" é precisamente a denúncia de escândalos, ou melhor, a denúncia de ações realizadas sem caráter público que, uma vez tornadas públicas, suscitam escândalo.

Subgoverno, criptogoverno e poder onividente

O tema mais interessante, com o qual é possível realmente colocar à prova a capacidade do poder visível de debelar o poder invisível, é o da publicidade dos atos do poder, que, como vimos, representa o verdadeiro momento de reviravolta na transformação do estado moderno que passa de estado absoluto a estado de direito. Sobre este ponto, especialmente se se apreciar o modo através do qual se desenrolam as coisas na Itália, deve-se reconhecer francamente que não ocorreu a *debellatio* do poder invisível pelo poder visível. Refiro-me sobretudo ao fenômeno do subgoverno e ao que se poderia chamar de criptogoverno. Esta divisão do poder, não mais verticalmente ou horizontalmente, segundo as distinções clássicas, mas em profundidade, quer dizer, em poder emergente (ou público), semi-submerso (ou semi-público) e submerso (ou oculto), não é muito ortodoxa mas pode servir para colher aspectos da realidade que fogem das categorias tradicionais.

"Subgoverno" permaneceu até agora um termo quase exclusivamente jornalístico, embora já mereça entrar no universo do discurso técnico dos politicólogos. Talvez tenha chegado o momento de se tentar uma teoria do subgoverno, do qual existe apenas — e como! — uma prática. Tal prática está estreitamente conectada àquela função do estado pós-keynesiano (que os neomarxistas chamam de estado do capital) que é o governo da economia. Onde o estado assumiu a tarefa do governar a economia, a classe política exerce o poder não mais apenas através das formas tradicionais da lei, do decreto legislativo, dos vários tipos de atos administrativos — que, desde quando existem um regime parlamentar e um estado de direito (um estado, entenda-se, em que os atos da administração pública são submetidos a um controle jurisdicional), começaram a fazer parte da esfera do poder visível —, mas também através da gestão dos grandes centros de poder econômico (bancos, indústrias estatais, indústrias subvencionadas, etc), da qual acima de tudo extrai os meios de subsistência dos aparatos dos partidos, dos aparatos dos quais por sua vez extrai, através das eleições, a própria legitimação para governar. À diferença do poder legislativo e do poder executivo tradicional, o governo da economia pertence em grande parte à esfera do poder invisível, na medida em que se subtrai (se não formalmente, ao menos substancialmente) ao controle democrático e ao controle jurisdicional. No que se refere ao controle democrático, o problema da relação entre parlamento e governo da economia continua a ser um dos mais graves

temas de debate por parte dos constitucionalistas, politicólogos e políticos, pela simples razão de que, não obstante uma ou outra inovação, como a introduzida pela lei de 24 de janeiro de 1978, n.° 18, relativa ao controle parlamentar sobre as nomeações das empresas públicas, está bem longe de ser resolvido, como demonstram os escândalos que estouram inesperadamente, põem a opinião pública diante de novidades desconcertantes e revelam, mais que o descuido, a impotência do parlamento. Quanto ao controle jurisdicional dos atos administrativos, basta esta elementar observação: no estado de direito a justiça administrativa foi instituída para tutelar o interesse do cidadão no que diz respeito às ilegalidades da administração pública, sob o pressuposto de que o cidadão por tais atos é em maior ou menor medida prejudicado. Mas quando um ato ilegal de uma repartição pública não ofende os interesses de um cidadão mas, ao contrário, os favorece, em outras palavras, quando o cidadão individual obtém uma vantagem com a pública ilegalidade, enfraquece-se o pressuposto sobre o qual fundou-se o instituto da justiça administrativa.

Chamo de "criptogoverno" o conjunto das ações realizadas por forças políticas eversivas que agem na sombra em articulação com os serviços secretos, ou com uma parte deles, ou pelo menos por eles não obstaculizadas. O primeiro episódio deste gênero na recente história da Itália foi inegavelmente o massacre da Praça Fontana. Não obstante o longo processo judiciário em várias fases e em várias direções, o mistério não foi revelado, a verdade não foi descoberta, as trevas não foram dissipadas. Apesar disto, não nos encontramos na esfera do inconhecível. Trata-se de um mero fato, pertencente enquanto tal à esfera do conhecível; embora não saibamos *quem* foi, sabemos com certeza que *alguém* foi. Não faço conjecturas, não avanço nenhuma hipótese. Limito-me a reevocar o que restou de suspeito após a conclusão do processo, qual seja, que o segredo de estado tenha servido para proteger o segredo do anti-estado. Refiro-me ao massacre da Praça Fontana, mesmo parecendo atrasado diante de um episódio remoto (mais que remoto: removido) embora reemergente, porque a degeneração do nosso sistema democrático começou lá, isto é, no momento em que um *arcanum,* no sentido mais apropriado do termo, entrou inesperada e imprevisivelmente na nossa vida coletiva, perturbou-a e foi seguido por outros episódios não menos graves e que ficaram igualmente obscuros. A maior parte dos homens tem a memória fraca quando não se trata das próprias feridas. Deve pois

haver alguém que chame a si a tarefa de representar a memória coletiva e, portanto, de não omitir nada que nos ajude a entender. Nossa história recente foi atravessada por inúmeros fatos misteriosos para que não deva refletir sobre a fragilidade e sobre a vulnerabilidade das nossas instituições democráticas, inclusive do ponto de vista sobre o qual procurei chamar a atenção nas presentes páginas, ou seja, o da opacidade do poder (opacidade como não-transparência). E se a existência de um *arcanum imperii* ou *dominationis* permanece uma hipótese, não foi uma hipótese, mas uma dramática realidade, o retorno, impensável até a poucos anos atrás, das *arcana seditionis* sob a forma da ação terrorista. O terrorismo é um caso exemplar de poder oculto que atravessa toda a história. Um dos pais do terrorismo moderno, Bakunin, proclamava a necessidade de uma "ditadura invisível" [36]. Quem decidiu ingressar num grupo terrorista é obrigado a cair na clandestinidade, coloca o disfarce e pratica a mesma arte da falsidade tantas vezes descrita como um dos estratagemas do príncipe. Mesmo ele respeita escrupulosamente a máxima segundo a qual o poder é tanto mais eficaz quanto mais sabe, vê e conhece sem se deixar ver.

36. "Este programa pode ser claramente enunciado em poucas palavras: destruição total do mundo jurídico-estatal e de toda a assim chamada civilização burguesa mediante uma revolução popular espontânea, dirigida de modo invisível não por uma ditadura oficial, mas por uma ditadura anônima e coletiva de amigos da libertação total do povo de todos os grilhões, amigos estes solidamente unidos numa sociedade secreta e atuantes sempre e por toda parte em nome de um único fim e segundo um único programa" (M. A. Bakunin a S. G. Nekaev, *in* À. I. Herzen, *A un vecchio compagno,* organização de V. Strada. Einaudi. Torino. 1977. p. 80).

Antes de terminar, gostaria de acenar com o outro tema que corre paralelo ao do poder invisível, qual seja, o tema do poder onividente. Como vimos, o próprio Bentham havia percebido perfeitamente os limites da sua construção quando escreveu que ela seria aplicável a outros estabelecimentos além da prisão mas apenas com a condição de que "o espaço não fosse amplo demais". Curiosamente, o limite do Panopticon era o mesmo que Rousseau admitia para a democracia direta, realizável apenas nas pequenas repúblicas. Mas hoje a idéia de que a democracia direta se tenha tornado possível pelo uso dos computadores não é mais o fruto de uma imaginação extravagante. E por que o próprio uso dos computadores não poderia tornar possível um conhecimento capilar dos cidadãos de um grande estado por parte

de quem detém o poder? Hoje já é impossível equiparar o conhecimento que tinha dos próprios súditos um monarca absoluto como Luiz XIII ou Luiz XIV com o conhecimento que pode ter dos próprios cidadãos o governo de um estado bem organizado. Quando lemos as histórias das *jacqueries* reparamos o quão pouco conseguia "ver" o monarca com o seu aparato de funcionários, e como as revoltas estouravam sem que o poder, apesar de absoluto, estivesse em condições de preveni-las, embora não fosse muito sutil ao reprimi-las. Quão pouco em comparação com as enormes possibilidades hoje abertas para um estado dono dos grandes memorizadores artificiais. Se esta perspectiva é apenas um pesadelo ou um destino ninguém está em condições de prever. Seria de todo modo uma tendência oposta à que deu vida ao ideal da democracia como ideal do poder visível: a tendência não mais rumo ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao contrário rumo ao máximo controle dos súditos por parte de quem detém o poder.

LIBERALISMO VELHO E NOVO

Reacendeu-se nos últimos anos na Itália, e não apenas na Itália, o interesse pelo pensamento liberal e por sua história. Alimentou-o com iniciativas várias e culturalmente sérias sobretudo o Centro Einaudi de Turim, por um lado através da revista periódica *Biblioteca da Liberdade,* cujo número 76 (janeiro-março 1980), dedicado à memória de seu fundador, Fulvio Guerrini, intitulado "A liberdade dos contemporâneos" (que não deveria ser nem a dos antigos, nem a dos modernos, nem a dos ... pósteros), traz artigos de Dahrendorf e Sartori, de Matteucci e Pasquino, de Giorgio Galli e de Urbani, de Ricossa e Giovanna Zincone, e pode ser acolhido como uma visão de conjunto das tendências e perspectivas do neoliberalismo; por outro lado, com a série de *Cadernos* que tornaram conhecidos autores como Milton Friedman, Samuel Brittan, James Buchanan, William Niskanen, que já há tempo, especialmente nos Estados Unidos, estão no centro de um vigoroso debate. Há mais de um ano circula a revista bimestral *Livro aberto,* que noticia os vários movimentos liberais e neoliberais no mundo. Somente no ano de 1981 foram publicados, a breves intervalos, *Perfil do liberalismo europeu,* de Ettore Cuomo (Esi, Roma); *Ética e política na crise liberal,* de Giuseppe Pezzino (Rts, Pisa); *Vitorianos e radicais. De Mill a Russell,* de Nadia Boccara (Ateneo, Roma); e *O liberalismo numa democracia ameaçada,* de Nicola Matteucci (II Mulino, Bolonha), um estudioso que ao longo de todos estes anos, em defesa da tradição liberal, exaltada principalmente através do autor predileto, Tocqueville, esteve sempre na linha de fogo contra "os três males extremos": o comunismo, o

socialismo e a democracia populista. Enquanto eram escritas as presentes páginas, a editora Laterza lançou um novo livro de Dahrendorf, de título cativante, *A liberdade que muda* (com introdução de Lúcio Colletti), e Armando Armando publicou um livro coletivo, com um título eficaz, *Libertar a liberdade,* que se abre com o "Manifesto pela liberdade" de Jean-Claude Colli.

Stuart Mill visto pela esquerda

A verdadeira surpresa, porém, foi a reedição de um clássico do liberalismo como *On Liberty,* de John Stuart Mill (Il Saggiatore, Milão), na nova coleção "O espaço político", uma coleção com clara orientação de esquerda — mas de uma esquerda não dogmática, disposta a confrontar-se com a direita iluminada (Luhmann) e a freqüentar autores antes malditos (Carl Schmitt). A nova coleção é dirigida por Giulio Giorello e Marco Mondadori, os quais, conhecidos estudiosos de Filosofia da ciência e alunos daquele pai da moderna metodologia científica que é Ludovico Geymonat (que provavelmente os terá politicamente excomungado), descobrem o liberalismo político de Mill através do libertarismo metodológico de Feyerabend (pondo com isto em discussão um problema como o da relação entre filosofia da ciência e filosofia política, a ser ainda aprofundado); e, uma vez reconhecida através de Mill e Feyerabend a fecundidade do conflito e do dissenso, da pluralidade dos pontos de vista, chegam à conclusão de que é necessário, para a esquerda, uma verdadeira "revolução copernicana", que consistiria em superar o dogma dos sistemas centrados e em reconhecer o sistema social como um conjunto de interações entre grupos com funções de utilidade (a citação é extraída de J. C. Harsanyi), que, enquanto tal, exclui toda concentração do poder que pretenda organizar a vida social segundo um plano unitário (e aqui a citação é tirada, nada mais nada menos, do príncipe dos economistas liberais, Friedrich von Hayek).

Uma surpresa deste tipo não poderia deixar de suscitar uma vasta onda de comentários, uns condescendentes, outros enfadados, outros ainda perplexos ou até mesmo fortemente polêmicos[1].

1. Veja-se, por exemplo, o comentário a várias vozes sobre esta edição de *On liberty* na revista *Pagina,* II, maio-junho 1981, n.° 8-9, pp. 30-33.

No meu caso, esta inusitada e imprevista exumação de Mill por

parte de autores que não renunciaram a se considerar de esquerda fez pensar num curioso intercâmbio entre duas gerações crescidas em situações históricas diversas. Recordo com que avidez e ânsia de descoberta, durante os últimos anos do fascismo, nós — que jamais havíamos rompido as relações com a tradição liberal mantida viva, com dignidade e eficácia, pelos Croce, pelos Einaudi, pelos Salvatorelli, pelos Omodeo — redescobrimos Marx, a sua extraordinária força de ruptura com as idéias recebidas, a sua capacidade de nos fazer ver a história do ângulo daqueles que jamais tinham tido a "sua" história, a sua crítica feroz das ideologias, máscaras por detrás das quais se esconde a cobiça de poder e de riqueza. Devemos nos maravilhar se hoje, após tanto marxismo de escola, esquemático, tediosamente repetitivo, e depois que as revoluções feitas em nome de Marx deram origem a regimes despóticos, uma nova geração animada de espírito crítico e com uma mentalidade iconoclástica (o 68 não passou em vão) redescobre os escritores liberais? Como se sabe, a mais célebre edição italiana do ensaio de Mill sobre a liberdade foi a feita por Piero Gobetti no exato momento em que o fascismo estava impondo ao país um estado iliberal (1924). Gobetti solicitou o prefácio a um de seus mestres, Luigi Einaudi, a mais culta e firme voz do liberalismo-liberismo * italiano. Seria o próprio Gobetti, porém, que no mesmo ano escreveria um breve e veemente artigo intitulado "A hora de Marx", que terminava com estas palavras proféticas: "Ê provável que o parênteses fascista não seja breve: mas será certamente em nome de Marx que as vanguardas operárias e as *elites* intransigentes o sepultarão junto com todas as suas lisonjas"[2]. Como se vê, os caminhos da política, como os do Senhor, são infinitos. A história das idéias procede através de um contínuo embaralhamento de cartas que nos faz perder a arrogância em todas as jogadas e nos impede qualquer previsão.

2. P. Gobetti, *Scritti politici,* Einaudi, Torino, 1960, p. 641.

*** Em italiano, o termo "liberalismo" abarca sobretudo o universo do liberalismo *político,* e o termo "liberismo" (que aqui traduzo literalmente) o universo do liberalismo *econômico,* referindo-se basicamente à restauração do livre-cambismo. *(N. do T.)***

Que dois intelectuais de esquerda tenham relido com adesão um dos clássicos do liberalismo e aconselhem esta leitura a seus companheiros de estrada, é um fato com o qual posso apenas me

alegrar. Sinal de que a desconfiança (e a ignorância) recíproca entre as duas culturas (a liberal e a socialista) está para terminar. Muito justamente os marxistas lamentaram, com freqüência, a superficialidade e o partido tomado pelos demolidores de Marx. Mas com não menor razão os liberais tiveram que protestar contra as liquidações sumárias das grandes conquistas do pensamento liberal, vendidas desdenhosamente como um subproduto dos interesses da burguesia (naturalmente "sórdidos"). Para quem continuou, mesmo nos momentos menos propícios, a ler os clássicos do liberalismo e jamais os considerou cães mortos (e cães mortos eles foram para toda a cultura marxista-leninista italiana, que aceitara Rousseau mas não Locke, Hegel mas não Kant), a reproposição de Mill pela esquerda é um acontecimento que pode provocar apenas alegria. As idéias expressas com tanta felicidade por Mill sobre a necessidade de antepor limites ao poder, mesmo quando este poder é o da maioria, sobre a fecundidade do conflito, o elogio da diversidade, a condenação do conformismo, a absoluta prioridade que se deve dar, numa sociedade bem governada, à liberdade das opiniões, tornaram-se no século XIX lugar comum da publicística dos países civis. Relendo a introdução de Giorello e Mondadori, refleti sobre a espessura das trevas que devem ter recoberto estas idéias na tradição de pensamento da esquerda européia a ponto de fazer com que elas, hoje, ressurgindo à luz do sol, possam ser apresentadas como uma revelação. Pensei em Cario Cattaneo, que dedicou toda a vida e a sua inteligência multiforme para aprofundar e divulgar a doutrina da antítese como mola do progresso e do estado como "imensa transação". A partir da teoria popperiana da sociedade aberta, a oposição fechado/aberto passou a ocupar o posto da oposição iluminista luz/trevas. Já Cattaneo tinha afirmado que onde o princípio de uma sociedade é único e exclusivo o sistema é fechado e portanto estático, e onde os princípios são muitos e estão em contínua e fecunda rivalidade entre si o sistema é aberto e progressivo. Escrevia que as civilizações estacionárias, como as "chinesas", são sistemas fechados; as civilizações em movimento, como a romana antiga e a inglesa moderna, são sistemas abertos. E perguntando-se como se abrem os sistemas fechados, respondia que isto ocorreria com o "enxerto" de princípios estranhos capazes de alterar o antigo equilíbrio. Também para Mill, segundo uma idéia propagada, a China era uma sociedade "estática"; se melhorar, pensava ele, "será por obra de estrangeiros"[3]. E o conflito? Escrevia Cattaneo: "Pelo atrito

perpétuo das idéias acende-se ainda hoje a chama do gênio europeu"[4].

3. J. S. Mill, *Saggio sulla liberta,* II Saggiatore, Milano, 1981, p. 103.

4. C. Cattaneo, *Scritti letterari,* Le Monnier, Firenze, 1925, p. 292. Sobra estas idéias de Cattaneo detive-me mais longamente no livro *Una filosofia militante. Studi su Cario Cattaneo,* Einaudi, Torino, 1971, especialmente pp. 112 ss.

Estado liberal e estado social

O ensaio de Mill é o ABC do liberalismo. Mas após estas letras, como ocorreu nos últimos cento e cinqüenta anos, vêm todas as demais letras do alfabeto. E não chegamos ainda ao Z. Não estou muito longe de Federico Stame, que escreveu que os caminhos da reconstrução de uma nova doutrina da liberdade são bem mais difíceis do que poderia imaginar um pensador utilitarista (e preconceituosamente eurocentrista) do século XIX[5], e do que, acrescento eu, pensam os corajosos fautores do neoliberismo que decretaram a morte do *Welfare State.*

O principio de justiça a que se vincula Mill é o do *neminem laedere:* "O único objetivo pelo qual se pode legitimamente exercer um poder sobre qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra a sua vontade, é o de evitar danos aos outros"[6].

5. F. Stame, "Oltre Mill", *in Pagina,* II, maio-junho 1981, n.ª 8-9, p. 30.

6. Mill, *Saggio sulla liberta,* cit., p. 32.

Mas depois do *neminem laedere* vem, como sabem todos, o *suum cuique tribuere.* Comentando os *praecepta iuris* dos juristas romanos, já Leibniz (mas que coisa velha!) observava que o primeiro era suficiente para regular o *ius proprietatis,* mas que para regular o *ius societatis* era necessário também o segundo. Realmente, como pode uma sociedade manter-se unida sem um critério qualquer de justiça distributiva? De resto, o próprio Mill disso se dá conta quando, retomando o tema no final do ensaio, sustenta que a conduta que o governo pode impor é, em primeiro lugar (atente-se, "em primeiro lugar"), a que consiste em "não prejudicar os outros", para logo acrescentar que, em segundo lugar, o governo deve impor a cada um a exigência de "sustentar a própria parte (a ser determinada à *base de princípios eqüitativos)* de esforços e sacrifícios necessários para defender a sociedade e os seus membros de danos e moléstias"[7]. Sublinhei a frase "à base de princípios eqüitativos". Mas o que são

estes princípios "eqüitativos" se não princípios de justiça distributiva?

7. *Ibid.,* p. 106.

Não obstante a idéia corrente na filosofia do direito moderno (até Hegel inclusive) de que o direito, diferentemente da moral, consiste em preceitos negativos, cujo primeiro princípio é o *neminem laedere,* todo ordenamento jurídico, mesmo o do estado liberal ideal (que na realidade jamais existiu), consiste em preceitos negativos e positivos. A idéia de que o único dever do estado seja o de impedir que os indivíduos provoquem danos uns aos outros, idéia que será levada às extremas conseqüências e à máxima rigidez pelo liberalismo extremo de Herbert Spencer, deriva de uma arbitrária redução de todo o direito público a direito penal (donde a imagem do estado guarda-noturno ou gendarme). Como pude afirmar nas mais diversas ocasiões, a passagem do estado liberal para o estado social é assinalada pela passagem de um direito com função predominantemente protetora-repressiva para um direito cada vez sempre mais promocional[8]. Isto porém não quer dizer que em algum lugar tenha existido um estado limitado apenas a impedir, sem estender sua ação também para a promoção de comportamentos úteis à convivência ou tão-somente à sobrevivência, como aquele, adotado por Mill, da defesa comum, ao menos na medida em que o estado deve proteger não apenas um indivíduo do outro, mas também todos os indivíduos em seu conjunto enquanto grupo de um outro estado. De qualquer modo: grande ou pequena que seja a função positiva do estado (não só impedir mas também promover, não só proteger mas também exigir), a verdade é que já não basta mais a justiça comutativa (para retomar a distinção tradicional, sempre válida), que consiste em fazer corresponder ao bem (ou ao mal) realizado um bem (ou mal) igual e contrário com base no critério da igualdade aritmética. Para que uma sociedade qualquer permaneça reunida é preciso que se introduza também algum critério de justiça distributiva. Aqui, como todos sabem, começam as dificuldades. Distribuir: mas com qual critério? O debate atual sobre o estado social nasce da divergência de respostas a esta simples pergunta.

8. Refiro-me de modo particular aos ensaios incluídos no volume *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria dei diritto,* Edizioni di Comunità, Milano, 1977.

Não que seja simples a determinação da correspondência entre

dano e ressarcimento, entre delito e castigo. Basta pensar nas mudanças ocorridas na história do conceito de pena e da sua medida. Não que seja tão óbvio o que se deve entender por dano (pense-se no problema suscitado pela poluição industrial) ou por delito (pense-se no problema dos chamados delitos de opinião, nos quais é tão difícil estabelecer onde termina o comportamento lícito e onde começa o ilícito). Mas não preciso sublinhar que quando se trata de distribuir ônus ou vantagens, as coisas se complicam terrivelmente. Também aqui, como no caso da justiça comutativa, os problemas são dois: o que distribuir e com qual critério. Mas no caso da justiça comutativa que preside às trocas, à pergunta "o que deve fazer o estado?" a resposta tradicional aceita por Mill — "Deve-se reprimir a conduta danosa" —, apesar de sua generalidade, é clara e compartilhada universalmente, salvo por aqueles que consideram que o estado deve reprimir também a conduta imoral independentemente do dano que possa causar a terceiros. (Recordo que o ensaio de Mill foi oportunamente adotado, numa conhecida disputa ocorrida entre juristas e filósofos ingleses há alguns anos, para refutar a tese da função moralizante do direito penal)[9]. Ao contrário, no caso em que se deve fazer intervir a justiça distributiva, não é nem claro nem universalmente compartilhado o que é que se deve distribuir e com qual critério. Simplificando, mas sem exagerar, pode-se dizer que aqui passa a linha divisória entre fautores do estado liberal e fautores do estado social. No direito civil e no direito penal dos países mais avançados, nas partes do sistema jurídico em que se aplica a justiça comutativa (ou corretiva), existem tendências comuns que podem ser com utilidade comparadas entre si. Mas nestes países, com respeito aos critérios de distribuição dos ônus e das vantagens, cruzam-se e se contrapõem, num contraste aparentemente sem saída, as idéias mais disparatadas.

9. Trata-se do debate suscitado por H. A. L. Hart, que para combater as idéias tradicionalistas de alguns juizes ingleses apoiou-se explicitamente nas teses sustentadas por Mill no ensaio sobre a liberdade do qual estamos falando (o ensaio de Hart apareceu também em italiano, *Diritto morde e liberta,* prefácio de G. Gavazzi, Bonanno, Catania, 1968).

Quando se fala de crescente interesse pelo pensamento liberal é preciso entender-se. Também para o pensamento liberal pode-se pôr a pergunta que me pus há alguns anos para o socialismo. Qual liberalismo? Podem ser postas as mesmas questões que se põem habitualmente para toda ideologia: quando nasceu, quais foram as suas várias encarnações, que autores integram a história do liberalismo etc. Porém, diferentemente do socialismo, que há mais de um século se vem identificando na maior parte da sua história com a obra de um único pensador — pois a contraposição não é tanto entre liberalismo e socialismo quanto entre liberalismo e marxismo —, o liberalismo é um movimento de idéias que passa através de diversos autores diferentes entre s i, com Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill, Tocqueville, para lembrar o nome de autores elevados ao céu dos clássicos. Porém, por mais numerosos que possam ser os aspectos sob os quais se apresenta a doutrina liberal passando de autor a autor, já que é boa regra não multiplicar os entes, considero que, mesmo ao término do discurso que estou fazendo, os aspectos fundamentais são o econômico e o político, e por isso" merecem estar sempre presentes. O liberalismo é, como teoria econômica, fautor da economia de mercado; como teoria política, é fautor do estado que governe o menos possível ou, como se diz hoje, do estado mínimo (isto é, reduzido ao mínimo necessário).

As relações entre as duas teorias são evidentes. Certamente um dos modos de reduzir o estado aos mínimos termos é o de subtrair-lhe o domínio da esfera em que se desenrolam as relações econômicas, ou seja, fazer da intervenção do poder político nos negócios econômicos não a regra mas a exceção. Porém, as duas teorias são independentes uma da outra e é melhor considerá-las separadamente. São independentes porque a teoria dos limites do poder do estado não se refere apenas à intervenção na esfera econômica, mas se estende à esfera espiritual ou ético-religiosa. Deste ponto de vista, o estado liberal é também um estado laico, isto é, um estado que não se identifica com uma determinada confissão religiosa (nem com uma determinada concepção filosófico-política, como, por exemplo, o marxismo-leninismo), e isto mesmo quando se considere que um estado pode ser laico, isto é, agnóstico em matéria religiosa e filosófica, apesar de ser intervencionista em matéria econômica. Embora seja difícil imaginar um estado liberal que não seja também

fautor da livre iniciativa econômica e inconcebível um estado que seja liberal sem ser laico, é perfeitamente concebível um estado laico não liberal e não liberista, como é certamente um estado com governo socialdemocrático.

Através da concepção liberal do estado tornam-se finalmente conhecidas e constitucionalizadas, isto é, fixadas em regras fundamentais, a contraposição e a linha de demarcação entre o estado e o não-estado, por não-estado entendendo-se a sociedade religiosa e em geral a vida intelectual e moral dos indivíduos e dos grupos, bem como a sociedade civil (ou das relações econômicas no sentido marxiano da palavra). O duplo processo de formação do estado liberal pode ser descrito, de um lado, como emancipação do poder político do poder religioso (estado laico) e, de outro, como emancipação do poder econômico do poder político (estado do livre mercado). Através do primeiro processo de emancipação, o estado deixa de ser o braço secular da igreja; através do segundo, torna-se o braço secular da burguesia mercantil e empresarial. O estado liberal é o estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão dos direitos civis, entre os quais sobretudo do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do estado de direito. Através do monopólio da força legítima — legítima porque regulada pelas leis (trata-se do estado racional-legal descrito por Max Weber) —, o estado deve assegurar a livre circulação das idéias, e portanto o fim do estado confessional e de toda forma de ortodoxia, e a livre circulação dos bens, e portanto o fim da ingerência do estado na economia. Característica da doutrina liberal econômico-política é uma concepção negativa do estado, reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não-estado, entendido como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explicita e aperfeiçoa a própria personalidade.

Não ignoro que ao lado do liberalismo econômico e do político costuma-se falar de um liberalismo ético, mas este é apenas uma condição dos outros dois que pode muito bem aparecer como pressuposto neste contexto. Por liberalismo ético entende-se a

doutrina que coloca no primeiro posto na escala de valores o indivíduo, conseqüentemente a liberdade individual, no duplo sentido de liberdade negativa e de liberdade positiva. Tanto a exigência de liberdade econômica quanto a exigência de liberdade política são conseqüências práticas, traduzíveis em regras e instituições, do primado axiológico do indivíduo. Quando se discorre sobre liberalismo, como de resto também sobre socialismo, faz-se referência a um complexo de idéias que dizem respeito à condução e à regulamentação da vida prática, e em particular da vida associada. Já que a afirmação da liberdade de um se resolve sempre na limitação da liberdade de um outro, num universo de bens consumíveis e de recursos limitados como é aquele no qual estão destinados a viver os homens, o postulado ético da liberdade individual vale como princípio inspirador mas deve ser aplicado a casos concretos; daí que o problema que a doutrina liberal está chamada a resolver, enquanto doutrina econômica e política, é o de tornar possível a coexistência das liberdades, o que se traduz na formulação e aplicação de regras práticas de conduta, e em definitivo na proposta de um certo sistema econômico e de um certo sistema político.

A crítica dos socialismos reais

Esta insistência no duplo aspecto do liberalismo é justificada pela natureza do tema que me propus a tratar. De fato, o renascido interesse pelo pensamento liberal tem duas faces: por um lado é a reivindicação das vantagens da economia de mercado contra o estado intervencionista, por outro lado é a reivindicação dos direitos do homem contra toda nova forma de despotismo.

São duas faces que se olham mas que também podem não se olhar, na medida em que têm dois campos de observação diversos. No entanto, aqui me interessa destacar que ambos estes grupos de reivindicações estão polemicamente dirigidos contra as únicas duas formas de socialismo até agora realizadas — contra o socialismo democrático, o primeiro grupo, contra o socialismo dos países dominados pela União Soviética, o segundo grupo. De um ponto de vista histórico, portanto, seria possível interpretar a redescoberta do liberalismo como uma tentativa de revanche do liberalismo *real,* dado por morto, contra o socialismo *real,* nas suas duas únicas versões

históricas: a social democracia, que produziu o estado do bem-estar, e o comunismo, que produziu uma nova forma de estado iliberal na União Soviética e nas suas mais ou menos forçadas imitações. No século passado, a polêmica dos socialistas contra os liberais fundava-se sobre a contraposição de um projeto ideal de sociedade a um estado existente, e era uma contraposição na qual podia ficar em boa posição quem contrapunha aos malefícios presentes os benefícios presumíveis de uma sociedade futura até então apenas imaginada. Mas após a Primeira e ainda mais após a Segunda Guerra Mundial, o socialismo tornou-se uma realidade ou uma meia realidade, e pode ser contestado no mesmo plano em que ele contestava no século passado o estado liberal, isto é, através da apresentação de fatos (e delitos).

Até poucos anos atrás, foi sobretudo o liberalismo político que conservou a sua carga polêmica contra a destruição dos direitos do homem feita pelo stalinismo e bateu-se para confutar a tese segundo a qual os direitos do homem, nascidos em seguida das lutas do terceiro estado contra as monarquias absolutas, são direitos voltados para a defesa dos interesses da burguesia e portanto não universalmente válidos (mas agora também a tese do nascimento exclusivamente burguês destes direitos foi historicamente confutada). Não se pode negar que algum resultado uma batalha deste gênero obteve, por exemplo na formação daquele comunismo "revisto" *(absit iniuria verbo!)* que é o eurocomunismo. Desde há alguns anos, porém, é o liberalismo econômico, ou liberismo, que ergueu a cabeça. Seu alvo não é tanto o coletivismo dos países em que os partidos comunistas assumiram o poder, quanto o estado assistencial, isto é, o experimento socialdemocrático. Num certo sentido, o ataque contra o sistema soviético é dado como favas contadas. O que agora excita o espírito agressivo dos novos liberais é o efeito, considerado desastroso, das políticas keynesianas adotadas pelos estados economicamente e politicamente mais avançados, especialmente sob o impulso dos partidos social-democráticos ou trabalhistas. Os vícios que habitualmente eram atribuídos aos estados absolutos — burocratização, perda das liberdades pessoais, desperdício de recursos, má condução econômica — passam a ser agora pontualmente atribuídos aos governos que adotaram políticas de tipo socialdemocrático ou trabalhista. Quem acredita ainda poder contrapor um socialismo bom a um mau deveria, segundo os neoliberais, rever sua opinião. Tudo o que lembra, mesmo que de longe, o socialismo,

inclusive na sua forma mais atenuada (que os socialistas consideram não-socialista), cheira mal, deve ser jogado fora. Se alguém chegou a pensar que dos direitos de liberdade deveriam ser excluídos os direitos à liberdade econômica (como de fato foram excluídos na Declaração Universal dos Direitos do Homem, obrigada a contemplar exigências diversas), deveria agora convencer-se, segundo aqueles neoliberais, diante da prestação de contas de governos que confiantemente aplicaram políticas de assistência e de intervenção pública, que sem liberdade econômica não existe nenhuma liberdade e está aberta a estrada, para retomar o célebre título de um livro de von Hayek, "rumo à servidão". (De resto, a indissolubilidade de liberalismo político e de liberismo econômico foi a tese sustentada por Einaudi na sua bem conhecida controvérsia com Croce nos anos quarenta).

Diante de uma ofensiva como esta, o xeque maior é recebido pelo socialdemocrata, o qual, após a falência do coletivismo integral, acreditava poder defender-se com bons argumentos dos ataques à sua esquerda, rejeitando a acusação de ter renunciado a perseguir o fim último de uma sociedade socialista e de ter aceitado um *modus vivendi* com o capitalismo. Agora o ataque mais insidioso vem da direita, para a qual também o estado do bem-estar estaria à beira da falência (embora não tenha ainda falido) e trilhando a estrada que conduz ao totalitarismo, não obstante suas pretensões de não ter cedido às lisonjas do atalho da ditadura, como fez o comunismo, irmão inimigo. Assim, o socialdemocrata vê-se entre dois fogos. Muitas vezes quem procura obter um acordo entre dois litigantes acaba por desagradar a ambos. Nestes últimos anos lemos não sei quantas páginas sempre mais polêmicas e sempre mais documentadas Sobre a crise deste estado capitalista mascarado que é o estado do bem-estar, sobre a hipócrita integração a que conduziu o movimento operário na grande máquina do estado das multinacionais. Agora estamos lendo outras tantas páginas não menos doutas e documentadas sobre a crise deste estado socialista igualmente mascarado que, com o pretexto de realizar a justiça social (que Hayek declarou não saber exatamente o que seja), está destruindo a liberdade individual e reduzindo o indivíduo a um infante guiado do berço à tumba pela mão de um tutor tão solícito quanto sufocante. Uma situação paradoxal, quase grotesca. Como então se pode definir uma situação em que a mesma forma de estado — e atente-se que se trata de forma de estado que se veio realizando praticamente em todos os países democráticos — é

condenada como capitalista pelos marxistas velhos e novos, e como socialista pelos velhos e novos liberais? Das duas uma: ou estas categorias — capitalismo, socialismo, etc. — tornaram-se tão gastas que não podem mais ser usadas sem criar confusão, ou a dupla crítica é apenas aparentemente contraditória, porque de fato o estado do bem-estar foi (e será talvez ainda por muito tempo, suponho) uma solução de compromisso que, como todas as soluções de compromisso, presta-se a ser confutada pelas partes opostas.

Se de dois indivíduos que de longe observam uma figura, um diz que ela é um homem e o outro que é um cavalo, antes de conjeturar que ambos não sabem distinguir um homem de um cavalo, é lícito pensar que tenham visto um centauro (e então seria possível sustentar que se equivocaram ambos, pois os centauros não existem).

Cursos e recursos

A ofensiva já em parte bem sucedida dos liberais-liberistas contra o estado assistencial coloca um curioso problema de filosofia da história, especialmente para a esquerda. O movimento operário nasceu no século passado sob o signo de uma concepção progressiva e determinista da história. Progressiva no sentido de que o curso histórico desenvolver-se-ia numa direção segundo a qual cada fase representa, com relação à fase precedente, um avanço no caminho que vai da barbárie à civilização; determinista na medida em que cada fase está inscrita num projeto racional (ou providencial) e deve necessariamente acontecer. Nesta concepção da história, o socialismo sempre representou uma nova fase de desenvolvimento histórico, sobre cujo advento e sobre cuja positividade os partidos do movimento operário jamais tiveram dúvidas.

Ao invés disto, que coisa aconteceu? Onde o socialismo se realizou, é muito difícil interpretá-lo como uma fase progressiva da história: talvez possa ser assim considerado quando comparado com os países atrasados aos quais conseguiu se impor. Onde não se realizou ou se realizou pela metade, como no estado do bem-estar, não só não se vê bem como pode ser realizada a curto prazo a metade restante, como se constata que se está desenvolvendo uma forte.

tendência a voltar atrás com relação à metade já percorrida. Se é verdade que as expectativas frustradas da revolução burguesa — que pretendia ser universal (não a libertação de uma classe mas do homem) e não foi — podem ter provocado a crítica das várias correntes socialistas e em primeiro lugar do marxismo, é igualmente verdade que as expectativas frustradas do socialismo — tanto do total como do parcial — provocaram não uma fase ulterior de progresso histórico que ninguém até agora pôde prever e menos ainda delinear, mas a tentação de voltar atrás. Quando num labirinto (a imagem do labirinto começa a ficar na moda) percebemos que acabamos por chegar a uma via sem saída, retornamos sobre os próprios passos; ao fazermos isto, entretanto, pode acontecer de percebermos que estávamos no caminho justo e que foi um erro abandoná-lo. Assim devem ser entendidas as palavras dos novos economistas, para quem, no final das contas, o capitalismo é o mal menor, pois é o sistema no qual o poder está mais difuso e cada um tem o maior número de alternativas.

Deste modo, uma concepção progressiva e determinista da história é substituída por uma concepção cíclica e indeterminista (por prova e erros), segundo a qual a cada ciclo concluído se retorna ao ponto de partida. A esta idéia do retorno é possível aplicar a categoria historiográfica da "restauração". De resto, foi exatamente na época da Restauração que o liberalismo conheceu seu maior período de vigor intelectual (o período que Croce chamou de "religião da liberdade"). Naturalmente, falar hoje de restauração é prematuro. Diante de governos restauradores como o da senhora Thatcher ou o de Reagan, é o caso de dizer *respice finem.* Além do mais, o conceito de restauração pressupõe uma teoria da história extremamente simplificada, dualista, com um monótono alternar-se de momentos positivos e de momentos negativos. Numa concepção da história mais complexa e também mais aderente à realidade do desenvolvimento histórico, tende-se a interpretar o neoliberalismo como uma terceira fase, uma espécie de negação da negação em sentido dialético, na qual não se perde nada do que houve de positivo na segunda fase. Assim devem ser entendidas as afirmações dos novos economistas, os quais não recusam a exigência a partir da qual movimentou-se o estado social (uma maior igualdade, a luta contra a pobreza, etc), mas sim os meios por ele utilizados, no lugar dos quais propõem outros alternativos, como o imposto negativo ou a distribuição de bônus para serviços.

Respice finem. Sob ambos os aspectos, econômico e político, o liberalismo é a doutrina do estado mínimo: o estado é um mal necessário, mas é um mal. Não se pode deixar de lado o estado, e portanto nada de anarquia, mas a esfera a que se estende o poder político (que é o poder de colocar na cadeia as pessoas) deve ser reduzida aos termos mínimos. Contrariamente ao que se afirma habitualmente, a antítese do estado liberal não é o estado absoluto, se por estado absoluto se entender o estado em que o poder do soberano não é controlado por assembléias representativas, é um poder que vem de cima para baixo. A antítese do estado absoluto é o estado democrático, ou mais exatamente o estado representativo, que através do progressivo alargamento dos direitos políticos até o sufrágio universal se transforma pouco a pouco em estado democrático. A antítese do estado liberal é o estado paternalista, que toma conta dos súditos como se fossem eternos menores de idade e cuida da sua felicidade. Esta antítese é muito clara nos primeiros clássicos do liberalismo, Locke, Kant, Humboldt e, naturalmente, em Adam Smith. Tanto é verdade que nenhum dos primeiros propagadores do liberalismo pode ser arrolado entre os escritores democratas, assim como, vice-versa, o primeiro grande escritor democrata, Rousseau, não pode ser arrolado entre os escritores liberais. O estado que os primeiros liberais combatiam era o chamado *Wohlfartsstaat,* ou seja, o estado do bem-estar daquele tempo, conforme expressão alemã. Certo, o "bem-estar" de que se ocupavam os príncipes reformadores era bem pouca coisa se comparado com aquele que é fornecido pelos estados democráticos de hoje. Mas para os primeiros escritores liberais os termos da polêmica não são muito diversos dos termos postos pelos escritores liberais de hoje, segundo os quais o melhor bem-estar é aquele que os indivíduos conseguem encontrar por si mesmos, desde que sejam livres para buscar o próprio interesse. Já que pus em julgamento a filosofia da história, é o caso de pensar nos cursos e recursos. O estado mínimo insurge-se contra o estado paternalista dos príncipes reformadores; o estado mínimo é hoje reproposto contra o estado assistencial, do qual se deplora que reduza o livre cidadão a súdito protegido; numa palavra, é reproposto contra as novas formas de paternalismo.

O mercado político

No entanto, o estado paternalista de hoje é a criação não do príncipe iluminado mas dos governos democráticos. Aqui está toda a diferença, e é uma diferença que conta. Uma diferença que conta porque, antes, a doutrina liberal podia ser bem-sucedida ao combater simultaneamente o paternalismo e o absolutismo, e portanto ao fazer caminhar no mesmo passo a emancipação da sociedade civil do poder político (o mercado contra o estado, como se diria hoje) e a instituição do estado representativo (o parlamento contra o monarca). Hoje, porém, esta luta em duas frentes conduziria inevitavelmente ao fim da democracia (e já existem as primeiras escaramuças nesta direção).

É fora de dúvida que o desenvolvimento anormal (como em muitas partes se ouve falar) do estado assistencial está estreitamente ligado ao desenvolvimento da democracia. Chega a ser até mesmo banal, tanto foi dito e repetido, sustentar que a lamentada "sobrecarga das demandas", da qual derivaria uma das razões da "ingovernabilidade" das sociedades mais avançadas, é uma característica dos regimes democráticos, nos quais as pessoas podem se reunir, se associar e se organizar para fazerem ouvir a própria voz, tendo também o direito, se não exatamente de tomarem elas mesmas as decisões que lhes dizem respeito, ao menos de escolherem os indivíduos que periodicamente considera os mais adaptados para cuidar de seus próprios interesses. O estado dos serviços, enquanto tal sempre mais amplo e sempre mais burocratizado, foi uma resposta, que hoje se critica com um juízo algo tardio, a demandas justas provenientes de baixo. Hoje se sustenta que o fruto era venenoso, mas deve-se reconhecer que a árvore não podia dar frutos diferentes. Pessoalmente, não acredito nisto (portanto, não estou de acordo com os que gostariam de cortar a árvore pela raiz): pode ser que a presença em determinados países de partidos socialdemocratas tenha acelerado o processo de engrandecimento do estado. Mas o fenômeno é geral. O país em que hoje o estado assistencial é objeto das críticas mais ferozes são os Estados Unidos da América, onde jamais existiu um partido socialdemocrata. Na Itália, o estado assistencial cresceu à sombra dos governos democrata-cristãos, de governos guiados por um partido das classes médias. Quando os titulares dos direitos políticos eram apenas os proprietários, era natural que a maior solicitação dirigida ao poder político fosse a de proteger a liberdade da propriedade e dos contratos. A partir do

momento em que os direitos políticos foram estendidos aos que nada têm e aos analfabetos, tornou-se igualmente natural que aos governantes, que acima de tudo se proclamavam e num certo sentido eram representantes do povo, passassem a ser pedidos trabalhos, medidas previdenciárias para os impossibilitados de trabalhar, escolas gratuitas e — por que não? — casas populares, tratamentos médicos, etc. A constituição italiana não é uma constituição socialista, mas todas estas exigências são reconhecidas como a coisa mais óbvia do mundo, chegando a ser inclusive transformadas em direitos.

Se se observa este nexo entre processo de democratização e crescimento do estado assistencial do ponto de vista não apenas dos governados, ou seja, dos que apresentam as demandas ao estado, mas também da parte dos governantes, ou seja, dos que devem dar as respostas, a conclusão não muda. Devem-se sobretudo aos economistas a descoberta e o desenvolvimento da analogia entre o mercado e a democracia. Trata-se de uma analogia que deve ser considerada com a máxima cautela, tantas são as afinidades aparentes e as diferenças substanciais. Não deixa entretanto de ser iluminante a idéia de Max Weber — retomada, desenvolvida e divulgada por Schumpeter — de que o líder político pode ser comparado a um empresário cujo rendimento é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores e cuja capacidade de responder às solicitações dos eleitores depende dos recursos públicos de que pode dispor. Ao interesse do cidadão eleitor de obter favores do estado corresponde o interesse do político eleito ou a ser eleito de concedê-los. Entre um e outro estabelece-se uma perfeita relação de *do ut des:* um através do consenso confere poder, o outro através do poder recebido distribui vantagens ou elimina desvantagens. Entende-se que não podem ser todos contentados, mas também na arena política, como na econômica, existem os mais fortes e os mais fracos, a habilidade do político consistindo, exatamente como no mercado, em compreender os gostos do público e talvez orientá-los. Também na arena política existem os vencedores e os perdedores, os bem-sucedidos nos negócios e os que abrem falência, mas quanto mais a arena política é constituída à base das regras do jogo democrático, onde todos têm certa autoridade e podem organizar-se para afirmá-la, tanto mais é preciso que os organizadores do espetáculo melhorem o seu desempenho para serem aplaudidos. Se o núcleo da doutrina liberal é a

teoria do estado mínimo, a prática da democracia — que também é uma conseqüência histórica do liberalismo ou pelo menos um seu prolongamento histórico (se nem todos os estados inicialmente liberais tornaram-se democráticos, a verdade é que todos os estados democráticos existentes foram originariamente liberais) — conduziu a uma forma de estado que mínimo não é mais, embora não seja o estado máximo dos regimes totalitários. O mercado político, se queremos continuar a usar esta analogia, se superpôs ao mercado econômico, e o corrigiu ou o corrompeu, segundo os pontos de vista. Trata-se então de saber se é possível voltar ao mercado econômico, como pedem os novos liberais, sem reformar ou até mesmo abolir o mercado político. Se não aboli-lo, limitar-lhe o raio de ação. As propostas políticas destes novos liberais vão todas nesta direção, que está na lógica da doutrina clássica dos limites do poder do estado, pouco importando se o poder do estado seja, como é nos regimes democráticos, o poder do povo e não do príncipe.

Liberalismo e democracia são compatíveis?

Não entro no mérito das propostas políticas neoliberais porque o assunto foi amplamente discutido nos últimos tempos[10].

10. Refiro-me de modo particular ao grupo de artigos sobre a crise do *welfare state* publicados em *Mondoperaio,* n.° 4, 1981, com uma conclusão de G. Rufíolo, "Neoliberismo e neo-socialismo", pp. 68-71.

Interessa-me bem mais destacar que liberalismo e democracia — que ao menos desde há um século têm sido sempre considerados a segunda como o natural prosseguimento do primeiro — mostram não ser mais totalmente compatíveis, uma vez que a democracia foi levada às extremas conseqüências da democracia de massa, ou melhor, dos partidos de massa, cujo produto é o estado assistencial. Se foram pelos ares os limites nos quais a doutrina liberal imaginava devesse ser contido o estado, é difícil negar que isto ocorreu por força da arrasadora corrente da participação popular impulsionada pelo sufrágio universal. Foi dito muitas vezes que a política keynesiana foi uma tentativa de salvar o capitalismo sem sair da democracia contra as duas opostas soluções de abater o capitalismo sacrificando a

democracia (a prática leninista) e de abater a democracia para salvar o capitalismo (o fascismo). Seria possível dizer agora que para os liberais da nova geração o problema é, ao contrário, o de salvar — se ainda for possível e em nome daquele tanto que ainda pode ser salvo — a democracia sem sair do capitalismo. Durante a crise dos anos trinta parecia que era o capitalismo a pôr em crise a democracia; agora, para aqueles novos liberais, parece ser a democracia a pôr em crise o capitalismo.

Prefiro pôr o problema nestes termos mais que em termos da relação entre estado e mercado, conforme um difundido modo de falar que acabou inclusive por ser escolhido como título de uma revista.*

• Referência a *Stato e Mercato,* revista de economia política. *(N. do T.)*

Prefiro não usar esta fórmula porque o termo "estado" é genérico demais. Existem diversas formas de estado. Na linguagem estereotipada de uma certa esquerda é usual falar de "forma estado" (como de resto de "forma partido"), como se todas as formas de estado fossem iguais (e fossem iguais todos os partidos). Expressões como "forma estado" e "forma partido" servem apenas para obscurecer (não chego a dizer intencionalmente) o fato de que o poder político pode ser exercido de vários modos, entre os quais é preciso considerar um como melhor do que outro, se não se quer chegar a um genérico e leviano anarquismo (o mesmo vale para a ação dos partidos). Pode-se dizer ainda que o estado, tal como o mercado, é uma forma de regulação social. Mas a regulação social própria do estado democrático não é a mesma do estado autocrático. Tanto é verdade que hoje o que está posto em discussão não é a relação genérica entre estado e mercado, mas a relação específica entre mercado e estado democrático, ainda uma vez entre mercado econômico e mercado político. A crise do estado assistencial é o efeito também do contraste — que nem os liberais, nem os marxistas, nem os democratas puros tinham até agora levado na devida conta — entre o empreendedor econômico que tende à maximização do lucro e o empreendedor político que tende à maximização do poder através da caça aos votos. Que se possa abrir um contraste entre os interesses perseguidos pelos dois personagens é o que revela hoje a disputa em torno da ingovernabilidade das democracias, isto é, dos regimes nos quais a arena em que se desenrola a luta política pode ser comparada ao mercado. E não existe nenhuma mão invisível acima dos dois capaz de

harmonizá-los a despeito da sua vontade. No fundo, a exigência expressa pelo neoliberalismo é a de reduzir'a tensão entre os dois, cortando as unhas do segundo e deixando o primeiro com todas as suas garras afiadas. Em suma, para os neoliberais a democracia é ingovernável não só da parte dos governados, responsáveis pela sobrecarga das demandas, mas também da parte dos governantes, pois estes não podem deixar de satisfazer o maior número para fazerem prosperar sua empresa (o partido).

Pode-se descrever sinteticamente este despertar do liberalismo através da seguinte progressão (ou regressão) histórica: a ofensiva dos liberais voltou-se historicamente contra a socialismo, seu natural adversário na versão coletivista (que é, de resto, a mais autêntica); nestes últimos anos, voltou-se também contra o estado do bem-estar, isto é, contra a versão atenuada (segundo uma parte da esquerda também falsificada) do socialismo; agora é atacada a democracia, pura e simplesmente. A insídia é grave. Não está em jogo apenas o estado do bem-estar, quer dizer, o grande compromisso histórico entre o movimento operário e o capitalismo maduro, mas a própria democracia, quer dizer, o outro grande compromisso histórico precedente entre o tradicional privilégio da propriedade e o mundo do trabalho organizado, do qual nasce direta ou indiretamente a democracia moderna (através do sufrágio universal, da formação dos partidos de massa, etc.)

Esta complexa problemática também pode ser apresentada nos seguintes termos: não se pode confundir a antítese estado mínimo/ estado máximo, que é o mais freqüente objeto de debate, com a antítese estado forte/estado fraco. Trata-se de duas antíteses diversas, que não se superpõem necessariamente. A acusação que o neoliberalismo faz ao estado do bem-estar não é apenas a de ter violado o princípio do estado mínimo, mas também a de ter dado vida a um estado que não consegue mais cumprir a própria função, que é a de governar (o estado fraco). O ideal do neoliberalismo torna-se então o do estado simultaneamente mínimo e forte. De resto, que as duas antíteses não se superpõem é demonstrado pelo espetáculo de um estado simultaneamente máximo e fraco que temos permanentemente sob os olhos.

Um novo contrato social

Dizia: a insídia é grave. Para mim é grave não só por razões de polêmica política, mas também por razões em larga medida filosóficas. Explico-me. O pensamento liberal continua a renascer, inclusive sob formas capazes de chocar pelo seu caráter regressivo, e de muitos pontos de vista ostensivamente reacionário (não se pode negar a intenção punitiva que assume a luta pelo desmantelamento do estado assistencial, dirigida contra os que quiseram alçar demais a cabeça), porque está fundado sobre uma concepção filosófica da qual, agrade ou não, nasceu o mundo moderno: a concepção individualista da sociedade e da história. Uma concepção com a qual, no meu modo de ver, a esquerda, com a exceção de algumas formas de anarquismo, jamais fez seriamente um acerto de contas, e da qual não pode prescindir nenhum projeto que vise a libertação, a uma sempre maior libertação (de quem, se não do indivíduo?). Não é por acaso que hoje afloram idéias contratualistas e se volte a falar de um novo "contrato social". O contratualismo moderno nasce da derrubada de uma concepção holística ou orgânica da sociedade (a concepção segundo a qual, de Aristóteles a Hegel, o todo é superior às partes), nasce da idéia de que o ponto de partida de todo projeto social de libertação é o indivíduo singular com suas *paixões* (a serem dirigidas ou domadas), com seus *interesses* (a serem regulados e coordenados), com suas *necessidades* (a serem satisfeitas ou reprimidas). A hipótese de que parte o contratualismo moderno é o estado de natureza, um estado no qual existem apenas indivíduos isolados mas tendentes a se unir em sociedade para salvar a própria vida e a própria liberdade. Partindo desta hipótese, a sociedade política torna-se um artifício, um projeto a ser construído e reconstruído continuamente, um projeto jamais definitivo, a ser submetido à contínua revisão. A atualidade do tema contratualista depende também do fato de que as sociedades poliárquicas, como são aquelas em que vivemos, simultaneamente capitalistas e democráticas, são sociedades nas quais grande parte das decisões coletivas são tomadas através de negociações que culminam em acordos; são sociedades, em suma, nas quais o contrato social não é mais uma hipótese racional, mas um instrumento de governo continuamente praticado.

Mas qual contrato social? Um contrato social através do qual os indivíduos contraentes pedem à sociedade política e, portanto, ao governo que dela é o produto natural, tão-somente proteção, tal como

pediam os escritores contratualistas e voltam a pedir agora os novos escritores liberais (típico o caso do livro de Nozick)? Ou um novo contrato social em que se torna objeto de contratação também algum princípio de justiça distributiva? Desde há alguns anos desenvolve-se um amplo debate exatamente sobre este ponto. A esquerda democrática não pode ignorá-lo. Em poucas palavras, trata-se de ver se, partindo da mesma concepção individualista da sociedade, que é irrenunciável, e adotando os mesmos instrumentos, estamos em condições de contrapor ao neocontratualismo dos liberais um projeto de contrato social diverso, que inclua em suas cláusulas um princípio de justiça distributiva e, portanto, seja compatível com a tradição teórica e prática do socialismo. Recomeçou-se a falar, inclusive no interior do partido socialista italiano, de socialismo liberal. O projeto de um novo contrato social parece-me ser o único modo de falar de socialismo liberal que não é abstrato demais ou até mesmo contraditório. Um tema, portanto, ao qual será preciso retornar[11].

11. Entre os muitos escritos incluídos no volume *Socialismo liberale e liberalismo sociale,* que reúne as atas do seminário realizado em Milão em dezembro de 1979 (publicado por Arnaldo Forni, Bologna, 1981), chamo a atenção para a intervenção de F. Forte e A. Cassone, "La terza via per i servizi collettivi", que vai nesta direção (pp. 393-404).

CONTRATO E CONTRATUALISMO NO DEBATE ATUAL

Quando Henry Summer Maine definiu a passagem das sociedades arcaicas às sociedades evoluídas como passagem da sociedade de *status* à sociedade de *contractus,* referia-se essencialmente à esfera do direito privado.[1] Eram os anos em que o crescimento da sociedade mercantil, definido por Spencer como passagem das sociedades militares às sociedades industriais, fazia prever uma expansão da sociedade civil em detrimento do estado, da esfera das relações privadas entendidas como paritárias em detrimento da esfera das relações públicas com caráter não igualitário, ou de supremacia de uma parte sobre outra; fazia prever, em suma, um enfraquecimento, se não um desaparecimento, do estado, o ente historicamente caracterizado por um poder de comando exclusivo e irresistível.

1. No atual debate sobre o contratualismo e sobre o neocontratualismo não é possível deixar de evocar o célebre livro (mais célebre do que lido) de H. S. Maine, *The Ancient Law* (1861), que combina a tese da passagem da sociedade de *status* para a sociedade de contrato como dissolução das relações familiares e crescimento das relações entre indivíduos, com a crítica das teorias do contrato social, por ele consideradas não-realistas. Pollock, em seu comentário, observa que a tese de Maine deve ser interpretada como limitada ao direito de propriedade, portanto ao direito privado (ver *The Ancient Law,* Beacon Press, Boston, 1963, p. 422).

O estado não apenas não desapareceu como se engrandeceu e se alargou a ponto de suscitar a imagem do polvo de mil tentáculos. Em compensação, porém, a figura do contrato (com o cortejo de todas as figuras afins que o precedem, o seguem e o substituem) começou a ser cada vez mais empregada pelos escritores políticos para compreender as relações reais que se desenvolvem em seu interior. Fala-se de intercâmbio político e, em analogia com um fenômeno típico da

relação privada que sempre foi colocada fora da esfera pública (e inclusive como antítese dela), de mercado político. Fala-se de voto de permuta em oposição ao tradicional voto de opinião, como se o voto fosse também ele uma mercadoria que se compra pagando (ou mais realisticamente, prometendo o "equivalente a um preço" — uso de propósito a expressão com a qual o art. 1.420 do Código Civil italiano define o contrato de compra e venda) — um preço cuja importância o homem político, não por acaso assemelhado por Schumpeter a um empresário, arranca dos recursos públicos de que pode dispor ou de que faz acreditar dispor. De maneira mais geral, com respeito não tanto à relação pessoal ou personalizada entre classe política e cidadãos, entre governantes e governados, mas à relação entre os grandes grupos de interesse ou de poder que caracterizam uma sociedade pluralista e poliárquica como é a das democracias capitalistas, fala-se, com uma terminologia típica das relações de troca contrapostas às relações de dominação, de conflitos que se resolvem através de tratativas, transações, negociações, compromissos, convenções, acordos e se concluem, ou se deseja que se concluam, num pacto social referendado pelas forças sociais (os sindicatos) ou num pacto político referendado pelas forças políticas (os partidos), ou até mesmo num pacto nacional referendado pela reforma constitucional. Na Itália, presume-se que exista uma *conventio ad excludendum,* um acordo (tácito, entenda-se) entre alguns partidos para não admitir outros partidos nas coalizões de governo. Enfim, de um ponto de vista não mais descritivo mas prescritivo, ou mais debilmente propositivo, com respeito inclusive a uma refundação do pacto político geral, fala-se de um novo contratualismo, exumando assim a velha idéia, caída em descrédito após a crise do jusnaturalismo por obra seja das doutrinas historicistas seja das doutrinas militaristas, segundo a qual a sociedade política é considerada em sua origem o produto de um acordo voluntário entre indivíduos, ao menos formalmente, iguais.

Crise do estado soberano

Naturalmente é preciso que não se misture o joio ao trigo e que se leve em consideração as devidas distinções (como farei mais adiante). No entanto, não se pode deixar de enfatizar que toda esta terminologia

usada tradicionalmente para representar a esfera dos interesses privados, abaixo do estado, bem como a esfera das relações internacionais, para além do estado, oferece uma figuração da esfera do direito público interno, colocado entre a esfera do direito privado e a esfera do direito internacional ou direito público externo, diversa da que dominou a teoria política e jurídica ao longo de toda a formação do estado moderno. Falei de figuração porque a teoria do estado moderno está toda centrada na figura da lei como principal fonte de padronização das relações de convivência, contraposta à figura do contrato, cuja força normativa está subordinada à da lei, se explícita apenas nos limites de validade estabelecidos pela lei e, além do mais reaparece, sob a forma de direito pactício, nos casos em que a soberania do estado singular se choca com a idêntica soberania dos demais estados. Mesmo onde a origem do estado remonta a um pacto originário, este *pactum subiectionis* ou *dominationis* (mas não é diferente o contrato social de Rousseau, também ele um pacto de sujeição, se não pela forma, ao menos pelo êxito) tem por objetivo a atribuição a uma pessoa, não importa se natural (o rei) ou artificial (uma assembléia), do direito de impor a própria vontade através daquele tipo de norma geral vinculatória de toda a coletividade que é precisamente a lei. Sejam os contraentes deste pacto o povo, de um lado, e o soberano, de outro (e neste caso se trata de um contrato bilateral), ou os próprios indivíduos que se acordam entre si para obedecer a um soberano (e neste caso se trata de um contrato plurilateral ou, melhor ainda, de um ato coletivo), a figura do contrato está na base de um sistema de convivência cuja fonte principal de direito, e portanto de regulamentação das relações sociais, não será mais, uma vez exaurida a função fundante do contrato originário, o contrato ou acordo entre equivalentes, mas a lei que instaura relações de subordinação. O poder que faz de um soberano um soberano, que faz o estado — visto como unidade de domínio, e portanto como totalidade — surgir da sociedade compostas de partes em mutáveis e efêmeras relações entre si, *6* o poder legislativo. A idéia da comunidade política, da polis grega ao estado moderno, está estreitamente ligada, em oposição ao estado de natureza, à idéia de uma totalidade que mantém unidas partes que de outra forma estariam em perpétuo conflito entre si. O que assegura a unidade do todo é a lei, e quem tem o poder de fazer as leis, de *condere leges,* é o soberano.

Trata-se porém de uma "figuração". A realidade da vida política é bem diferente. A vida política se desenvolve através de conflitos jamais resolvidos em definitivo, e cuja resolução acontece mediante acordos momentâneos, tréguas e esses tratados de paz mais duradouros que são as constituições. Este contraste entre a figuração e a realidade pode ser bem exemplificado pela não coincidência entre a ininterrupta continuidade do conflito secular, típico da idade moderna, que opõe camadas e monarca, parlamentos e coroa, e a doutrina do estado, baseada sobre o conceito de soberania, de unidade de poder, de primado do poder legislativo, e que vai sendo elaborada naquele mesmo período de tempo por obra dos escritores políticos e de direito público, de Bodin a Rousseau, de Hobbes a Hegel. Mas a doutrina — que sempre tem não só um caráter explicativo mas também um caráter normativo e traça as linhas do que deveria ser —, na medida em que gosta de se apresentar como compreensão e explicação do que acontece, às vezes superpondo-se à realidade, forçando-a, adaptando-a, simplificando-a para reduzi-la a um sistema composto, unitário e coerente, impulsionada que está nem sempre apenas pela paixão intelectual mas também pela ambição projetual, pode contribuir para retardar a tomada de consciência das transformações em curso ou para delas fornecer interpretações distorcidas. Uma das características da doutrina do estado que terminou por prevalecer é o primado do direito público e, conseqüentemente, a declarada impossibilidade de compreender as relações de direito público através do recurso às tradicionais categorias do direito privado. Exemplar deste ponto de vista a posição de Hegel, segundo a qual as principais categorias do direito privado, a propriedade e o contrato, são insuficientes para tornar compreensível a realidade do direito público que preside à organização da totalidade, enquanto o direito privado se ocupa da resolução de conflitos entre partes independentes que assim permanecem não obstante os vínculos jurídicos, ao menos formalmente iguais. Não servem para fornecer uma justificação persuasiva da majestade do estado, que tem sobre os cidadãos o direito de vida e de morte e do qual os cidadãos não podem sair como saem de qualquer outra sociedade (inclusive da família, quando se tornam maiores de idade); e também não servem para colocar sobre bases sólidas a filosofia política, que deve se haver não com o "sistema da atomística", mas com um corpo orgânico, no qual cada parte está em função de todas as outras e todas juntas em função do todo.[2] Segundo

esta concepção das relações entre direito privado e direito público, uma sociedade como a medieval, na qual as relações políticas são todas subsumíveis na disciplina do direito privado, representa uma época de decadência. Assim, o império alemão não é mais, para Hegel, um estado, pois as relações entre os príncipes e o império e dos príncipes entre si, que deveriam ser reguladas pelo direito público, são ao contrário tratadas como relações de direito privado (relações familiares e patrimoniais).

2. Ocupei-me mais longamente deste tema no artigo "Diritto privato e diritto pubblico in Hegel", agora em *Studi hegeliani,* Einaudi, Torino, 1981, pp. 85-114.

O "particularismo" como categoria histórica

Não foi, por acaso que me referi à Idade Média. Quando se começou a perceber, sobretudo após a Primeira Guerra Mundial, o contraste entre o propagado modelo do estado como poder concentrado, unitário e orgânico, e a realidade de uma sociedade dilacerada, dividida em grupos antagônicos que tendem a se oprimir e estabelecem entre si tréguas mas não pazes duradouras, começou-se a falar de retorno à Idade Média. Isto ao menos da parte de uma publicística de orientação conservadora, cuja doutrina do estado dominante não estava mais em condições de oferecer instrumentos idôneos para compreender que a aparente fase degenerativa do processo de formação do estado moderno era na realidade apenas o assentamento normal, ou destinado a se tornar normal, das modernas democracias, às quais as únicas alternativas seriam, como de fato foram e ainda são, os regimes autoritários e totalitários. Mas exatamente para compreender que se tratava de um assentamento destinado a durar, era preciso não se deixar sujeitar pela doutrina dominante, que tinha contraposto rigidamente o direito público ao privado, olhado com suspeita o pluralismo sempre ressurgente e visto, na fase de crescimento de uma sociedade em que o aumento dos cidadãos ativos através do sufrágio universal, a formação de sindicatos cada vez mais poderosos e o surgimento de partidos de massa tinham aumentado as razões de conflito e a sua extensão, uma fase de regressão com respeito à marcha triunfal rumo ao estado pessoa coletiva, unitária e unificadora. Esta postura de preocupada atenção para com as tendências pluralistas acabou por dar vida, em autores bastante diferentes como Pareto ou Carl Schmitt, a uma intensa

polêmica antidemocrática.

Esta mesma tentação não perdeu as forças também hoje: um dos traços salientes da publicística política, proveniente seja de que parte for do alinhamento constitucional, é a lamentação a respeito do prevalecimento dos interesses individuais de grupo sobre os interesses gerais e a denúncia do "particularismo" (a categoria do "particularismo" atravessa toda a história do pensamento político com sinal negativo, sob as duas formas concretas da "facção" e da "corporação"); é a proclamação da superioridade do interesse coletivo ou nacional, que no entanto ninguém está em condições de definir com precisão a não ser quando se vê no interesse nacional o interesse da própria parte; é, enfim, a constatação de que, prevalecendo os interesses particulares sobre os gerais, o "privado" sobre o "público", não existe mais o estado, entendido exatamente conforme a doutrina consolidada, como a unidade do todo, mas apenas um conjunto de partes uma ao lado da outra amontoadas (a metáfora do monte de pedras para representar a antítese de uma unidade orgânica é de Hegel). Observando-se bem, o panorama que temos todos os dias sob os olhos é tão acidentado e tão pouco resolvível nos esquemas do direito público interno — herdados pela doutrina do estado dos últimos séculos, de Bodin a Weber e a Kelsen — que acaba por justificar esta postura que se coloca entre a *laudatio temporis acti* (de um tempo que na realidade jamais existiu) e o desejo de uma restauração (talvez impossível se não ao preço de jogar fora, juntamente com a água suja do particularismo, também a criança da democracia, uma criança que ainda deve crescer e que está destinada ou a crescer com o pluralismo ou a morrer). Um conhecido estudioso francês, após ter feito uma descrição desta nossa sociedade dividida, fragmentada, desarticulada, incapaz de reencontrar a unidade perdida (exatamente ao contrário da "sociedade bloqueada" de que falam alguns outros, sinal de que as nossas sociedades sempre mais complexas são de fato um objeto misterioso), deu a ela inclusive um nome, *"mérécratie",* que quer dizer "cracia" das partes (uma das tantas "cracias" com sinal negativo de que é riquíssima a linguagem política).[3] De resto, o que é o termo italiano "partidocracia" — criado nos anos da primeira denúncia da prevaricação partidária por obra de Giuseppe Maranini — se não um equivalente, menos douto mas polemicamente mais incisivo, de "mericracia"?

3. R. Polin, *La liberte de notre temps,* Vrin, Paris, 1977, pp. 216 ss.

Mas as lamentações não são ainda uma análise e menos ainda um diagnóstico. Uma coisa é a constituição formal, outra a constituição real, ou material, como dizem os juristas, e é com esta segunda que se deve ajustar as contas. O direito, afirma um célebre dito de um grande jurista americano, é feito pelos juizes. Parafraseando-o, pode-se dizer que as constituições são feitas pelas forças políticas: estas as fazem quando as emanam e as fazem e refazem livremente quando as aplicam (muito mais livremente do que podem fazer os juizes com as leis). Numa sociedade democrática, as forças políticas são os partidos organizados: organizados acima de tudo para perseguir os votos, para procurar obter o maior número possível deles. São os partidos que solicitam e obtêm o consenso. Deles depende a maior ou menor legitimação do sistema político como um todo. O art. 49 da constituição italiana, ao qual já foi dedicada bastante atenção, limita-se a dizer que os partidos são lícitos: um artigo perfeitamente inútil, pois não obstante os rios de tinta que com ele foram gastos, os partidos continuaram a ser bem mais que lícitos. São necessários: e aqui está a sua força.

O grande mercado

Onde os partidos são mais de um, o que é *conditio sine qua non* da democracia, e principalmente onde são muitos, como na Itália, a lógica que preside às suas relações é a lógica privatista do acordo, não a lógica publicística do domínio. Desta lógica do acordo não há traço nenhum na constituição: a constituição se ocupa do modo de formar as leis, mas da formação dos acordos (contratos bilaterais ou plurilaterais) se ocupa o código civil. Todavia, se não se leva em conta a sutilíssima rede de acordos da qual nascem as exclusões e as coalizões, não se entende nada do modo como se move, se desloca e se transforma lentamente uma constituição. Na carta constitucional italiana, a formação do governo (art. 92 e seguintes) é o resultado de uma série de atos unilaterais, que são os atos típicos da relação de domínio: o presidente da república nomeia o presidente do conselho de ministros; este escolhe os ministros e propõe a nomeação deles ao presidente da república; o governo assume o cargo quando as duas câmaras lhe concedem a confiança, cai quando a revogam. Esta

seqüência de atos unilaterais de império esconde a realidade que os inspira, uma realidade de tratativas, negociações, acordos faticosamente obtidos cuja força depende, como ocorre em todos os acordos, do respeito ao princípio de reciprocidade, do *do ut des.* Um governo pode cair porque um secretário de partido retira os seus ministros da coalizão: um ato que, se fosse avaliado com base nas normas constitucionais reguladoras da vida de um governo, seria uma aberração. Apenas não é aberrante se avaliado do ponto de vista das normas escritas ou não escritas, formais ou informais, que regulam todo e qualquer acordo: um acordo está sujeito a rescisão quando uma das partes deixa de cumprir as obrigações contratadas. Uma das partes tinha-se ou não obrigado a aprovar uma certa medida? Não a aprovou ou agiu de modo a que não fosse aprovada: o acordo foi rompido e é perfeitamente lícita a sua rescisão por iniciativa de uma das partes. Pode-se denunciar o fato com a veemência que se quiser: o observador que busca compreender deverá limitar-se a constatar que um princípio fundamental do direito público democrático — segundo o qual um governo permanece no cargo enquanto não for derrubado por uma decisão tomada por maioria — cedeu diante de um princípio não menos fundamental do direito privado, segundo o qual os pactos devem ser observados. Quando estoura a crise, costuma-se invocar para a formação do governo o famigerado art. 92, segundo parágrafo, com base no qual a escolha dos ministros a serem propostos ao presidente da república deve ser feita pelo presidente do conselho designado: uma norma que jamais pôde ser aplicada porque a distribuição dos vários ministérios entre os partidos e no interior de um mesmo partido, e inclusive os nomes de cada um dos ministros, é estabelecida através de acordos entre os partidos, os quais, mais uma vez, mostram ser mais fortes que a própria constituição. Nas relações hierárquicas entre as várias fontes do direito, é princípio fundamental que os contratos não podem derrogar o que está estabelecido por lei (mas se trata de contratos de direito privado). Aqui acontece o contrário: o poder do presidente do conselho previsto pela constituição se exerce nos limites impostos pelos acordos entre os partidos, tanto que alguém já pôde chamar o manual Cencelli de *Grundnorm* do ordenamento italiano.

É verdade que, à diferença dos acordos privados e mesmo dos acordos internacionais, os acordos políticos são acordos informais, no sentido de que não são regulados por lei. Mas quem tivesse a

paciência de recolher dados empíricos sobre o modo através do qual são feitos os acordos políticos num país como a Itália, que se sustenta até hoje sobre um pacto geral de exclusão de alguns partidos das coalizões de governo e sobre um número enorme de pactos de aliança a dois, três, quatro, a *n* partidos, poderia talvez escrever um manual de direito constitucional pactício (ao lado do direito privado pactício, do direito internacional pactício) que, até onde tenho conhecimento, não foi até agora tentado por ninguém. Perceberíamos, entre outras coisas, que muitas das normas codificadas do direito dos contratos (ou dos tratados) valem também para o estabelecimento, a modificação e a extinção dos acordos políticos — daquelas sobre a causa ou sobre as condições àquela geral (estava para dizer de direito natural) de que os acordos devem ser executados de boa fé, àquelas sobre os vícios do consenso e sobre as várias causas de dissolução da relação contratual.

O caso mais interessante de contraste entre constituição formal e constituição real do ponto de vista da revanche do particularismo sobre o princípio da unidade orgânica é o da prática inoperante da proibição de mandato imperativo (art. 67), que no entanto foi sempre considerada um dos eixos do estado representativo, a partir das revoluções americana e francesa.[4]

4. Sobre a história da proibição do mandato imperativo, diversas notícias e comentários (de que me servi exaustivamente) podem ser encontrados no recente livro de P. Violante, *Lo spazio delia rappresentanza, I: Francia 1788-89,* Mozzone, Palermo. 1981, pp. 29 ss. (com a nota à p. 95), 131 ss. e 146 ss.

A idéia de que o representante, uma vez eleito e enquanto eleito membro do órgão soberano do estado representativo, o parlamento, deva exercer o seu mandato livremente, não vinculado às solicitações de seus eleitores (que apenas podem ser solicitações feitas para satisfazer interesses ou individuais ou corporativos), é uma das expressões mais características da polêmica dos escritores políticos e de direito público em defesa da unidade do poder estatal — da qual é garantidor o soberano, seja ele o príncipe ou o povo — contra o particularismo das camadas. Como já foi várias vezes observado, a passagem da representação vinculada, pela qual o representante se limita a transmitir as solicitações feitas por seus representados, à representação livre, pela qual o representante, uma vez eleito, se destaca de seus eleitores que são apenas uma parte do todo e avalia livremente quais são os interesses a serem tutelados — com base na presunção de que os eleitores, *uti singuli,* lhe deram mandato para

prover ao interesse coletivo e no pressuposto de que o interesse individual deve ser subordinado ao interesse coletivo —, pode ser interpretada como passagem de uma concepção privatista do mandato, segundo a qual o mandatário age em nome e por conta do mandante e se não age nos limites do mandato pode ser revogado, a uma concepção publicística segundo a qual a relação entre eleitor e eleito não pode mais ser figurada como uma relação contratual, pois um e outro estão investidos de uma função pública e relação entre eles, é uma típica relação de investidura, na qual o investido recebe um poder público a ser, exatamente por ser público, exercido no interesse público.

Hoje, porém, quem considere realisticamente como se tomam as decisões num parlamento — onde os deputados mantêm-se sob a disciplina de partido e quando dela se afastam o fazem nem sempre para defender interesses nacionais contra interesses de parte, mas porque obedecem a grupos de pressão que num certo sentido representam interesses ainda mais particulares do que os dos partidos —, deve admitir que uma locução como a do art. 67 da constituição italiana ("Todo membro do parlamento representa a Nação") soa falsa, se não mesmo ridícula. Cada membro do parlamento representa antes de tudo o próprio partido, assim como, num estado de camadas, o delegado representava antes de tudo os interesses da própria camada. Com isto não quero realmente propor um anacrônico confronto entre o estado de camadas e o estado de partidos, mas apenas enfatizar ainda uma vez o quanto é difícil ver realizado na prática o ideal da unidade estatal acima das partes, mesmo quando os sujeitos políticos não são mais os grupos, as camadas, as ordens que defendem interesses particulares, mas os indivíduos de um estado democrático investidos de uma função pública. A dificuldade nasce do fato de que as sociedades parciais — que Rousseau queria coerentemente banir da sua república exatamente porque fariam valer interesses de parte — não só não desapareceram com o advento da democracia, mas aumentaram enormemente seja como efeito do próprio desenvolvimento da democracia (do qual nasceram os grandes partidos de massa), seja em conseqüência da formação de grandes organizações para a defesa de interesses econômicos das sociedades industriais, caracterizadas por fortes concentrações de poder econômico. Entre estes potentados quase soberanos, desenvolvem-se contínuas negociações que constituem a verdadeira trama das relações

de poder na sociedade contemporânea, na qual o governo, o "soberano" no sentido tradicional da palavra, cujo posto deveria ser *super partes,* figura como um potentado entre outros, e nem sempre é **o** mais forte.

O pequeno mercado

Enquanto entre partidos se desenvolve o grande mercado, entre partidos e cidadãos eleitores se desenvolve o pequeno mercado, aquele que hoje se chama de "mercado político" por excelência, através do qual os cidadãos eleitores investidos, enquanto eleitores, de uma função pública, tornam-se *clientes,* e mais uma vez uma relação de natureza pública se transforma numa relação de natureza privada. De resto, trata-se de uma forma de privatização do público que depende da precedente, isto é, da capacidade dos partidos de controlar os seus deputados e de deles obter o cumprimento das promessas feitas aos eleitores. Depende disto, na medida em que a transformação do eleitor em cliente apenas é possível através da transformação do mandato livre em mandato vinculado. Os dois fenômenos estão estreitamente ligados e são ambos expressão daquela dissolução da unidade orgânica do estado que constituiu o núcleo essencial da teoria e da ideologia (mais ideologia que teoria) do estado moderno, e ao mesmo tempo também uma forma de corrupção do princípio individualista do qual nasceu a democracia moderna, cuja regra do jogo é a regra da maioria, fundada sobre o princípio de que cada cabeça é um voto.

Que a democracia tenha nascido da concepção individualista, atomista, da sociedade, não há dúvida (de onde nasceu o individualismo é um outro problema mais difícil de resolver, pois são muitos os aspirantes ao papel de fundadores). Não há também dúvida de que a democracia representativa nasceu do pressuposto (equivocado) de que os indivíduos, uma vez investidos da função pública de escolher os seus representantes, escolheriam os "melhores". Existe um trecho numa carta dos *Federalist Papers,* escrita **por** Madison, que toda vez que me ocorreu de lê-lo aos meus alunos não deixou de provocar uma grande hilariedade: é o trecho no qual uma das vantagens da democracia representativa acaba por consistir na eleição de um "corpo de cidadãos, cuja *provada sabedoria* pode melhor discernir o interesse coletivo do próprio país e cuja *sede de justiça* tornaria menos provável que se sacrificasse o bem do país a

considerações particularíssimas e transitórias".[5] O pressuposto é equivocado, pois não se consegue entender como foi possível iludir-se (mesmo em se tratando de uma ilusão permanente) sobre o fato de que o cidadão chamado a escolher o seu representante político não escolheria a pessoa ou o grupo que lhe dava as maiores garantias de satisfazer os seus interesses. A velha definição do pertencer a um partido como *idem sentire de re publica* fazia crer falsamente que quem vota por um partido o faz por estar convencido da justeza das idéias que ele exprime, dando um voto, como hoje se diria, de opinião. Na sociedade de massa o voto de opinião está se tornando sempre mais raro: ousaria dizer que a única verdadeira opinião é a dos que não votam porque compreenderam ou crêem ter compreendido que as eleições são um rito do qual é possível subtrair-se sem graves danos, e como todos os ritos, por exemplo a missa aos domingos, são no fim das contas uma chateação. Opinião discutível, condenável, detestável, mas opinião. Está aumentando ao contrário o voto de permuta, à medida em que os eleitores se tornam mais maliciosos e os partidos mais hábeis. De outra forma, não se explicaria a transformação ou a degradação — que vemos acontecer sob nossos olhos, num sistema multipartidário como o italiano — de alguns pequenos partidos, como o social-democrata, em grupos de pressão (dos aposentados, por exemplo) e dos grandes partidos compósitos, como a democracia cristã, num conjunto de diversos grupos de pressão. Na permuta de recursos públicos por consenso, que é a peculiaridade do contrato político, o interesse do eleitor se encontra com o interesse do partido. A força de um partido é medida pelo número de votos. Quanto maior for o número de votos no pequeno mercado que se organiza entre o partido e os eleitores, maior será a força contratual do partido no grande mercado que se organiza a partir das relações dos partidos entre si, mesmo se no grande mercado conte não apenas o número dos votos que um partido pode colocar na balança mas também a sua colocação no sistema de alianças, de tal modo que um pequeno partido, quando é determinante para a formação de uma maioria, passa a ter um peso específico maior, e ainda maior quando este partido — como ocorre, por exemplo, com o PSI na Itália — é determinante para a formação de alianças à direita em nível nacional e de alianças à esquerda em nível regional.

5. *II federalista,* II Mulino, Bologna, 1980, p. 96. (Trad. bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.)

Mercado político e democracia

Agrade ou não agrade, o mercado político, no sentido preciso de relação generalizada de troca entre governantes e governados, é uma característica da democracia — certamente, não da democracia imaginária de Rousseau e de todos os que crêem que o aumento da participação seja por si só a panacéia para todos os nossos males (uma participação de controladores, não uma participação de controladores controlados), mas da democracia real que se nutre desta contínua troca entre produtores e consumidores de consenso (ou, inversamente, entre consumidores e produtores de poder). Ter poder significa, em poucas palavras, ter a capacidade de premiar ou punir, isto é, de obter comportamentos desejados, ou prometendo, e estando em condições de dar, recompensas, ou ameaçando, e estando em condições de infligir, punições. Nas sociedades tradicionais, nas quais a maior parte das pessoas submetidas não conta nada e não intervém no processo de legitimação, basta o exercício do poder punitivo para manter sob controle a massa ignorante, pobre, sem direitos civis e menos ainda políticos. Na democracia não: na democracia, a massa dos cidadãos não apenas intervém ativamente no processo de legitimação do sistema em seu conjunto, usando o próprio direito de voto para apoiar os partidos constitucionais, e também não o usando, pois neste caso vale a máxima de que quem cala consente (ninguém até agora considerou os fenômenos de apatia política como uma séria ameaça aos regimes democráticos), mas — e isto é o mais importante — intervém na repartição do poder de governar entre as várias forças políticas em campo, distribuindo diversificadamente os votos de que dispõe. É natural que num sistema democrático o poder não possa — tal como o burrico da fábula — ser conservado apenas à base do bastão; faz-se necessária também a cenoura (aliás, um gênero para o mercado). Deixando de lado as metáforas, o consenso através do voto é uma prestação positiva: uma prestação positiva solicita geralmente uma contraprestação. Prestação e contraprestação são os elementos dos contratos bilaterais. Num estado democrático o mercado político é feito de tantos acordos bilaterais quantos são os eleitores. Nestes acordos, a prestação da parte dos eleitores é o voto, a contraprestação da parte do eleito é uma vantagem (sob a forma de um bem ou de um serviço) ou a isenção de uma desvantagem.

Os juristas distinguem os contratos bilaterais dos contratos plurilaterais. Os acordos do mercado político assemelham-se mais aos primeiros, os acordos do grande mercado aos segundos. Nos primeiros, as duas partes têm, cada uma delas, uma própria figura distinta (à qual corresponde um nome específico): comprador-vendedor, locador-locatário, depositante-depositário, mutuante-mutuário e, com respeito à troca política, representante-representado; nos segundos, todas as partes têm uma figura comum, a de sócio. Nos primeiros, as duas partes têm objetivos diversos mas um interesse comum, que é o de alcançar a troca; nos segundos, as várias partes têm interesses diversos mas um objetivo comum, que é aquele pelo qual é constituída a sociedade. Enquanto no acordo constitutivo da troca política as respectivas prestações são bastante claras (proteção em troca de consenso), no acordo de grande mercado, do qual nascem as coalizões de governo (mais raras são as coalizões de oposição), o objetivo comum, que é genericamente o de formar um governo e governar, é tão vário e complexo que parece difícil e talvez inútil procurar determiná-lo. No máximo podem-se distinguir os acordos de governo verdadeiros (tomar medidas relativas a um determinado grupo de questões econômicas, sociais ou de ordem pública, que constituem o programa do governo) dos acordos de subgoverno que dizem respeito à equânime distribuição de cargos e encargos. Exatamente por causa da variedade e vastidão dos temas sobre os quais versa o acordo, este é submetido a freqüentes revisões, a atos de rescisão unilateral, a decomposições e recomposições, à dissolução recíproca, especialmente quando, como ocorre no sistema político italiano, os sócios são muitos e um tanto litigiosos. Além disso, pela estreita conexão mais acima apontada entre a relação dos grupos uns com os outros e as relações que cada grupo mantém com os próprios clientes, cada um dos *partners* não pode deixar de vigiar continuamente os humores da clientela, de cujo maior ou menor apoio depende, como já se disse, a própria força contratual. A validade de um pacto não regulado por normas derivadas de uma autoridade superior às partes está subordinada à cláusula *rebus sic stantibus*. No entanto, entre as *res* mutáveis que podem induzir uma das partes a desistir do acordo existem as advertências que vêem de baixo.

A diferença entre a relação que se instaura entre eleitos e eleitores e a relação que se instaura entre um e outro grupo político revela-se também nas duas diversas capacidades que o bom político deve ter: na

conduta da primeira, bem mais a do empresário; na da segunda, bem mais a do negociador. Os dotes do bom empresário são necessários ao secretário-geral do partido, os do negociador ao presidente do conselho de ministros.

Renascimento do contratualismo

Resta considerar o terceiro aspecto que assume hoje a perspectiva contratual nas reflexões sobre o caráter e as vicissitudes do estado contemporâneo: aquele ligado às teorias do contrato social, ao assim chamado "contratualismo". Existe inegavelmente um renovado interesse pelas doutrinas contratualistas do passado, tanto que não parece impróprio falar de "neocontratualismo". Este interesse é devido em parte ao sucesso do livro de Rawls sobre a justiça, que parte exatamente da "teoria familiar do contrato social em Locke, Rousseau e Kant" para apresentar a sua teoria da justiça.[6] Na realidade, a teoria da justiça de Rawls, embora fundada sobre bases contratualistas (de um contrato original entre pessoas racionais), tem bem pouco a ver com as teorias do contrato social, cuja intenção era a de justificar racionalmente a existência do estado, de encontrar um fundamento racional para o poder político, para o máximo poder do homem sobre o homem, e não a de propor um modelo de sociedade justa. O problema fundamental dos jusnaturalistas — entre os quais podemos incluir, além dos nomes mencionados por Rawls, os de Hobbes, Spinoza, Pufendorf e tantos outros — jamais foi o da justiça, mas o do poder, e de modo particular daquele poder que não tem acima de si nenhum outro poder, ou seja, do poder soberano. Com respeito a este poder de vida e de morte, fundado em última instância sobre o uso exclusivo da força, a pergunta principal que os filósofos políticos sempre se puseram foi a de saber qual é a justificação deste poder. O contratualismo nada mais é que uma das possíveis respostas a esta pergunta: o problema que ele se pôs é o problema da legitimidade do poder, não o da justiça.

6. J. Rawls, *A Theory of Justice,* Oxford University Press, 1972, p. 11. (Trad. bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984.)

A razão mais profunda do renovado interesse pelo contratualismo está no fato de que a idéia de um contrato originário de fundação da

sociedade global, distinta das sociedades parciais que eventualmente a componham, satisfaz a exigência de um início, ou melhor de um reinicio, numa época de grave turbamento da sociedade existente. Vem a propósito a exortação de Sieyès, dirigida ao terceiro estado, para que este se declarasse Assembléia Nacional e passasse a agir como se estivesse saindo do estado de natureza e fosse chamado a formar o Contrato social.[7]

Ao contrário disso, uma das razões do eclipse das teorias contratualistas, entre o fim do Setecentos e o fim do Oitocentos, derivou da idéia de que o estado fosse uma coisa elevada demais para poder ser explicado como o produto artificial de um acordo entre indivíduos. É sabido o quanto deve a este argumento o anti-contratualismo de Hegel. Mas não é menos significativa esta passagem de Burke (um escritor político, não por acaso, antiiluminista, realista, tradicionalista, considerado um dos pais do historicismo moderno): "Quando se trata o estado com o mesmo capricho que distingue os pequenos interesses passageiros, quando se o dissolve a bel-prazer das partes, então é porque se o considera realmente no mesmo pé de igualdade que qualquer contrato concernente à troca de pimenta, de café, de musselina ou de tabaco. Ê preciso olhar o estado com bem outra reverência".[8]

Para dar o golpe de graça nas teorias contratualistas, além dos argumentos filosóficos e históricos (o contrato originário jamais existiu, é uma "quimera"), contribuíram também interpretações históricas algo discutíveis: o apelo ao medievo, época na qual as relações políticas eram relações de tipo contratual, e a conhecida crítica marxiana segundo a qual o contrato social de Rousseau, que põe em contato mediante um pacto sujeitos por natureza independentes, é uma antecipação da sociedade burguesa que se preparava deste o século XVI.[9]

7. A citação deste trecho, que pode ser lido em J. L. Talmon, *Le origini delia democrazia totalitária,* II Mulino, Bologna, 1967, p. 103, foi-me sugerida pela leitura do livro de P. Violante antes mencionado.

8. E. Burke, *Riflessioni sulla rivoluzione francese, in Scritti politici,* organização de A. Martelloni, Utet, Torino, 1953, p. ,268. (Trad. bras. *Reflexões sobre a Revolução em França,* Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984.)

9. Trata-se das palavras iniciais da célebre introdução de 1857 à *Critica da economia política*

.

O apelo ao medievo é incorreto: quando se diz, por exemplo, para citar um texto autorizado, que as obrigações de reciprocidade entre rei

e bispos, entre rei e primores do reino, são equiparáveis a um *pactum*[10], esta interpretação contratualista das relações de poder nada tem a ver com o problema do contrato social originário, não reconhecível como um contrato bilateral por ser um ato coletivo, que apenas impropriamente se pode chamar de "contrato".

10. Assim em R. W. e A. J. Carlyle, *Il pensiero político medioevale,* Laterza, Bari, 1956, p. 268.

Quanto à interpretação marxiana, ela é uma indébita generalização de uma observação histórica justa: se o contratualismo nasce com o crescimento do mundo burguês (mas quanta indeterminação nesta abusadíssima expressão!), a concepção individualista da sociedade, que está na base da democracia moderna, não é mais burguesa do que uma que seja proletária, ao contrário, é mais proletária que burguesa, já que, enquanto a burguesia governante iria se manter aterrada a um sufrágio limitado apenas aos proprietários, a extensão do sufrágio inclusive aos que nada têm apenas ocorreu com o impulso vindo de baixo propiciado pelo movimento operário. E o sufrágio universal é a condição necessária, se não suficiente, para a existência e o funcionamento regular de um regime democrático, na medida em que é o resultado do princípio fundamental da democracia, segundo o qual fonte de poder são os indivíduos *uti singuli* e cada indivíduo vale por um (o que, entre outras coisas, justifica a aplicação da regra de maioria para a tomada das decisões coletivas). Considerar o estado como fundado sobre um contrato social, isto é, sobre um acordo de todos os que estão destinados a ser nele sujeitos, significa defender a causa do poder ascendente contraposto ao poder descendente, sustentar que o poder sobe de baixo para cima e não desce de cima para baixo, em suma, fundar a democracia contra a autocracia. Esta figura do contrato social não pode ser confundida com as relações de poder na sociedade medieval mesmo quando definidas como relações contratuais: estas são de fato relações bilaterais, fundadas sobre uma relação de reciprocidade, e nada têm a ver com a idéia do poder ascendente que se exprime através do contrato social. Assim, quando o tema do contrato vem associado ao tema da sociedade mercantil burguesa, o contrato ao qual então se se refere (exatamente aquele a que se refere Marx em algumas passagens famosas) é outra vez uma das formas típicas de acordo recíproco entre duas partes formalmente iguais, como o que se instaura entre o comprador e o vendedor da

força de trabalho — um tipo de acordo que, também ele, nada tem a ver com aquele acordo multilateral ou ato coletivo que é o contrato social.

Exatamente porque a teoria do contrato social se apóia sobre argumentos racionais e está ligada ao nascimento da democracia (mesmo se nem todas as teorias contratualistas são democráticas), o seu eclipse jamais chegou a ser total. Existiram teorias contratualistas também no século passado, e em cada caso os fautores do contrato social o sustentaram fazendo apelo ao argumento do indivíduo como última fonte do poder de comandar ao próprios indivíduos, contra as tradicionais concepções solidaristas, orgânicas, coletivistas, holísticas, universalistas, da sociedade e do estado. Num livro escrito no final do século passado, que jamais vi citado nos debates destes últimos anos, *Contratualismo e sociologia contemporânea,* o autor, Salvatore Fragapane (um filósofo do direito morto com pouca idade), desenvolve uma análise crítica do contratualismo sobrevivido, juntamente com o individualismo a ele conectado, ao impetuoso avanço da sociologia, a partir de Comte, que tinha considerado o ponto de partida individualista como uma abstração metafísica, repugnante à ciência positiva; com base nisto, fala da crescente "contratualização" das relações individuais, já destacada por Maine e por Spencer, e a confirma com a justa observação (justa e atualíssima, e talvez mais atual do que nunca) de que "o industrialismo, com a necessidade das grandes forças capitalistas, que apenas podem resultar de poderosas associações, e a divisão do trabalho, com o seu contínuo fracionamento e com a conseqüente especificação das trocas, determinam o uso das formas contratuais não só nas relações comerciais e civis, *mas também nas funções políticas".*[11]

11. S. Fragapane, *Cantrattualismo e sociologia contemporânea,* Zanichelli, Bologna, 1892, p. 101.

Porém, ao mesmo tempo, observa corretamente a diferença entre este fenômeno de contratualização das relações sociais e políticas, que não pode deixar de ser considerado pela ciência social positiva, e a tradicional teoria do contrato originário, porque esta não é "a expressão de um livre arbítrio colocado no vazio nas origens do fenômeno social (...) mas, ao contrário, é uma fase superior necessária do devenir social; não é o fato arbitrário do indivíduo, mas a vontade, manifesta como lei própria de um estágio evolutivo da sociedade".[12]

O que não deriva desta distinção entre contrato originário "metafísico" e fenômeno de contratualização da sociedade é que o segundo é o objeto de uma análise histórica e o primeiro um modelo regulador, que não é nem confirmado nem confutado pelo segundo pois se põe sobre um plano completamente diverso. No entanto, quando hoje se fala de neocontratualismo com referência às teorias do contrato social, deve ficar bem claro, como havia com perspicácia observado o autor antes citado, que uma coisa é o problema de uma refundação da sociedade à base do modelo contratualista, outra coisa o tema do estilhaçamento do poder central em tantos poderes difusos e geralmente antagônicos, com o conseqüente nascimento dos assim chamados governos parciais e das relações naturalmente de tipo contratual entre uns e outros. Aliás, fico inclusive tentado a dizer que o primeiro nasce da exigência de encontrar uma solução para o segundo.

12. *Ibid.,* p. 99.

A nova aliança

Explico-me. A característica do acordo fundado sobre uma relação de tipo contratual, entre duas partes que se consideram reciprocamente independentes, é a de ser ele um acordo lábil por sua própria natureza, ao ponto de tornar extremamente instável o ordenamento geral da sociedade em seu conjunto. Sirva como prova a condição da sociedade internacional. Os contratos de direito privado prosperam, favorecendo o desenvolvimento social, à sombra da força coativa do estado que assegura o seu cumprimento num organismo social em que existe e resiste — não obstante a corporativização da sociedade e a multiplicação de grupos economicamente cada vez mais poderosos — o monopólio da força por parte do poder político. O mesmo não acontece na sociedade internacional, na qual ainda vigora o regime de livre concorrência, embora hoje muito enfraquecida. E vale sempre menos nas relações dos grandes potentados no interior do estado, diante dos quais o estado conserva formalmente o monopólio da força mas não o pode exercer eficazmente e de fato evita exercê-lo, como é demonstrado pela timidez com que o governo intervém para restabelecer o funcionamento regular de um serviço público em caso de uma greve ilegal ou manifestamente contrária ao interesse coletivo do qual ele mesmo deveria ser o representante e o garante. (Houve

mesmo o caso em que, diante da intervenção de um juiz, órgão tradicional e essencial do poder coativo do estado, as duas partes contraentes lavraram o mais indignado protesto!) A impotência do estado diante das controvérsias entre os poderosos grupos de interesse que se instalaram em seu interior faz pensar na impotência da ONU diante da controvérsia entre estados, mesmo que se considere que o estado possui formalmente o monopólio da força legítima e a organização internacional não. Mas o que conta a legitimidade sem efetividade? Certamente fica sempre uma grande diferença entre o ter o monopólio da força e não poder exercê-lo, de um lado, e o não tê-lo realmente, de outro. Mas é surpreendente, quase paradoxal, que, enquanto se invoca um reforço do poder público por sobre os estados, assiste-se a um crescente enfraquecimento do poder público no interior de cada um deles, salvo naqueles em que o poder militar ganhou a dianteira sobre o poder político.

O neocontratualismo, isto é, a proposta de um novo pacto social, global e não parcial, de pacificação geral e de fundação de um novo ordenamento social, uma verdadeira "nova aliança", nasce exatamente da constatação da debilidade crônica de que dá provas o poder público nas sociedades econômica e politicamente mais desenvolvidas, ou então — para usar uma palavra corrente — da crescente ingovernabilidade das sociedades complexas. A maior dificuldade que o neocontratualismo deve hoje enfrentar depende do fato de que os indivíduos detentores, cada um independentemente do outro, de uma pequena cota do poder soberano, protagonistas do contínuo processo de legitimação e re-legitimação dos órgãos encarregados de tomar as decisões coletivas — indivíduos portanto que são, em definitivo, titulares últimos do direito de determinar as cláusulas do novo pacto —, não se contentam mais em pedir, em troca da sua obediência, apenas a proteção das liberdades fundamentais e da propriedade adquirida através das trocas (é a teoria do estado mínimo de Nozick), mas passam a pedir que venha inserida no pacto alguma cláusula que assegure uma equânime distribuição da riqueza, para com isso atenuar, se não mesmo eliminar, as desigualdades dos pontos de partida (o que explica o sucesso do livro de Rawls, que pretende responder exatamente a essa questão). Tal solicitação está tão radicada, difusa e generalizada que foi já transferida do plano nacional para o internacional. Não é preciso recordar que a grande inovação da ONU em comparação com a Sociedade das Nações foi a instituição do

Conselho Econômico e Social, que iniciou um processo de intervenção em favor dos países em vias de desenvolvimento e propôs à consideração do debate entre estados o problema não só da *ordem* internacional, que por séculos foi o fim único do direito das gentes, mas também o da *justiça* internacional. Esta inovação é significativamente representada pela superposição ao contraste Leste-Oeste — que repropõe, embora em grande escala, o problema tradicional da ordem — do contraste Norte-Sul, que propõe o tema novíssimo da justiça, não mais apenas entre classes ou camadas no interior dos estados, mas entre os estados. Dificuldade grave, afirmei, porque a perspectiva de um grande super-estado assistencial vai abrindo caminho num mundo em que não foi resolvido, a não ser em parte, e está agora em grande crise, o projeto do estado assistencial limitado às relações internas.

Se e como esta dificuldade pode ser resolvida é algo que ninguém, acredito, está em condições de prever. Do que não se pode duvidar, entretanto, é que a solução desta dificuldade é o tremendo desafio histórico da esquerda num mundo dominado pela "fúria da destruição".

GOVERNO DOS HOMENS OU GOVERNO DAS LEIS

1. Ao longo de toda a história do pensamento político repõe-se com insistência a pergunta: "Qual o melhor governo, o das leis ou o dos homens?" As diferentes respostas a esta pergunta constituem um dos capítulos mais significativos e fascinantes da filosofia política.

Para começar, será bom considerar que esta pergunta não deve ser confundida com aquela outra, não menos tradicional, dedicada a saber qual é a melhor forma de governo. Desde a célebre disputa entre os três príncipes persas, narrada por Heródoto, para definir se é melhor o governo de um, de poucos ou de muitos, a discussão sobre a melhor forma de governo esteve sempre voltada para a contraposição respectivamente das virtudes e dos defeitos da monarquia, da aristocracia e da democracia, e eventualmente para a superação do contraste entre elas através do delineamento de uma forma de governo que abarcasse todas as três, o assim chamado governo misto. Esta discussão assume como critério de avaliação e de escolha o número dos governantes. Mas cada uma das três formas tem o seu reverso numa forma má, a monarquia na tirania, a aristocracia na oligarquia, a democracia na oclocracia ou governo da ralé. Isto implica que para formular um juízo sobre a melhor forma de governo é preciso considerar não só quais e quantos são os governantes, mas também qual é o seu modo de governar. A alternativa "governo das leis ou governo dos homens?" diz respeito a este segundo problema. Não à *forma* de governo mas ao *modo* de governar. Em outras palavras, introduz um diverso tema de discussão e procede sob a insígnia de uma outra distinção: aquela entre bom e mau governo.[1] Pode ser de

fato reformulada do seguinte modo: "Bom governo é aquele em que os governantes são bons porque governam respeitando as leis ou aquele em que existem boas leis porque os governantes são sábios?"

1. Ao tema do bom governo dediquei a aula inaugural pronunciada na Accademia del Lincei em 26 de junho de 1981, agora em *Belfagor,* XXXVII (1982). pp. 1-12.

A favor do primado do governo das leis sobre o governo dos homens existem na idade clássica dois textos respeitáveis, um de Platão e outro de Aristóteles. O primeiro:

> "chamei aqui de servidores das leis aqueles que ordinariamente são chamados de governantes, não por amor a novas denominações, mas porque sustento que desta qualidade dependa sobretudo a salvação ou a ruína da cidade. De fato, onde a lei está submetida aos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade; onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade e a acumulação nela de todos os bens que os deuses costumam dar às cidades" (Leis, 715d).

O segundo:

> "é mais útil ser governado pelo melhor dos homens ou pelas leis melhores? Os que apóiam o poder régio asseveram que as leis apenas podem fornecer prescrições gerais e não provêm aos casos que pouco a pouco se apresentam, assim como em qualquer arte seria ingênuo regular-se conforme normas escritas... Todavia, aos governantes é necessária também a lei que fornece prescrições universais, pois melhor é o elemento que não pode estar submetido a paixões que o elemento em que as paixões são conaturais. Ora, a lei não tem paixões, que ao contrário se encontram necessariamente em cada alma humana" *(Política,* 1286a).

O principal argumento em favor da tese contrária à da superioridade do governo dos homens sobre o governo das leis aparece na crítica que, nesta passagem, Aristóteles dirige aos fautores

do poder régio. A crítica é claramente dirigida à tese sustentada por Platão no *Político.* Este diálogo platônico propõe-se a estabelecer a natureza da "ciência regia", ou seja, daquela forma de saber científico que permite, a quem a possua, o exercício de um bom governo. Depois de ter afirmado que faz parte da ciência regia a ciência legislativa, o Forasteiro completa: "Mas o melhor de tudo, parece, não é que as leis contem, mas que conte, bem mais, o homem que tem entendimento, o homem régio!" A Sócrates, que pergunta por qual razão, o interlocutor responde: "Porque a lei jamais poderá prescrever com precisão o que é melhor e mais justo para todos, compreendendo aquilo que é mais conveniente". Logo após sustenta com maior força que a lei, na medida em que pretende valer para todos os casos e para todos os tempos, é "semelhante a um homem prepotente e ignorante que não deixa a ninguém a oportunidade de realizar algo sem uma sua prescrição" (294ab). Como de hábito, segue o exemplo clarificador:

"Do mesmo modo que o timoneiro, estando sempre em defesa do que é útil para a nave e os navegantes, sem necessidade de leis escritas mas tendo por norma apenas a arte, acaba por salvar os companheiros de nave, assim e deste preciso modo, será que não seria possível, da parte daqueles que têm tal atitude ao governar, emergir uma correta forma de governo, graças à força da arte, que é superior à força das leis?" (296e)

Como se vê, quem sustenta a tese da superioridade do governo dos homens altera completamente a tese do adversário: o que constitui para este último o elemento positivo da lei, a sua "generalidade", torna-se para o primeiro o elemento negativo, na medida em que, exatamente por sua generalidade, a lei não pode compreender todos os casos possíveis e acaba, assim, por exigir a intervenção do sábio governante para que seja dado a cada um o que lhe é devido. O outro porém, por sua vez, pode defender-se alegando o segundo caráter da lei: o fato de ser "sem paixões" Com esta expressão, Aristóteles quer demonstrar que onde o governante respeita a lei não pode fazer valer as próprias preferências pessoais. Em outras palavras, o respeito à lei impede o governante de exercer o próprio poder parcialmente, em defesa de interesses privados, assim como as regras da arte médica, bem aplicadas, impedem os médicos de tratar os seus doentes conforme sejam eles amigos ou inimigos. Enquanto o primado da lei protege o cidadão do arbítrio do mau governante, o primado do homem o protege da aplicação indiscriminada da norma geral —

desde que, entende-se, o governante seja justo. A primeira solução subtrai o indivíduo à singularidade da decisão, a segunda o subtrai à generalidade da prescrição. Além do mais, assim como esta segunda pressupõe o bom governante, a primeira pressupõe a boa lei. As duas soluções são postas uma diante da outra como se se tratasse de uma escolha em termos absolutos: *ou-ou.* Na realidade, porém, ambas pressupõem uma condição que acaba por torná-las, com a mudança da condição, intercambiáveis. O primado da lei está fundado sobre o pressuposto de que os governantes sejam maus, no sentido de que tendem a usar o poder em benefício próprio. Vice-versa, o primado do homem está fundado sobre o pressuposto do bom governante, cujo tipo ideal, entre os antigos, era o grande legislador. De fato, se o governante é sábio que necessidade temos de constringi-lo na rede de leis gerais que o impedem de avaliar os méritos e os deméritos de cada um? Certo, mas se o governante é mau não é melhor submetê-lo ao império de normas gerais que impeçam a quem detém o poder de erigir o próprio arbítrio à condição de critério de julgamento do que é justo e do que é injusto?

Posta a alternativa nestes termos, e clarificado nestes termos o seu significado real, deve-se reconhecer que, como a resposta por muito tempo predominante no curso dos séculos foi em favor da superioridade do governo das leis, acabou por ser geralmente negativo o juízo sobre aqueles que a fortuna ou o mérito *[virtú]* ou uma combinação dos dois (para usar as conhecidas categorias de Maquiavel) puseram em condições de reger os destinos de um estado. Os critérios com os quais o bom governo foi distinguido do mau governo são sobretudo dois: o governo para o bem comum distinguido do governo para o próprio bem; o governo segundo leis estabelecidas — sejam elas as leis naturais ou divinas, ou as normas de costume ou as leis positivas postas pelos predecessores e tornadas hábitos do país — distinguido do governo arbitrário, cujas decisões são tomadas de vez em vez, fora de qualquer regra preconstituída. Disto derivam duas figuras distintas mas não dessemelhantes de governante odioso: o tirano que usa o poder para satisfazer os próprios desejos ilícitos de que fala Platão no livro IX da *República;* e o senhor que estabelece leis para si mesmo, ou seja, o autocrata no sentido etimológico da palavra.

2. O tema da superioridade do governo das leis percorre sem

solução de continuidade toda a história do pensamento ocidental (mas com não menor fortuna também a história do pensamento político na antiga China).

Uma das formas mais antigas de exprimir a idéia do bom governo é através do termo grego "eunomia", usado por Solón, o grande legislador de Atenas, em oposição a "disnomia". Destacada do contexto, de difícil e incerta interpretação, a expressão mais célebre entre os antigos, depois retomada infinitas vezes pelos modernos, é a da senhoria da lei, que se encontra no fragmento de Píndaro, propagado com o título *Nómos Basiléus,* que se inicia afirmando que a lei é rainha de todas as coisas, tanto das mortais como das imortais.[2] Entre as passagens canônicas que a idade clássica transmitiu às idades sucessivas, deve-se recordar o texto de Cícero, segundo o qual "Omnes legum servi sumus uti liberi esse possumus".[3]

Todo o pensamento político do medievo está dominado pela idéia de que bom governante é aquele que governa observando as leis de que não pode dispor livremente porque o transcendem, como são as proclamadas por Deus ou as inscritas na ordem natural das coisas ou ainda as estabelecidas como fundamento da constituição do estado (as leis, exatamente, "fundamentais"). No *De legibus et consuetudinibus Angliae,* Henri Bracton enuncia uma máxima destinada a se tornar o princípio do estado de direito: "Ipse autem rex non debet esse sub homine sed sub deo et sub lege quia lex facit regem" [4] Não se podia enunciar com maior força a idéia do primado da lei: não é o rei que faz a lei mas a lei que faz o rei. Na concepção dinâmica do ordenamento jurídico dos modernos ("dinâmica" no sentido da teoria normativa de Kelsen), pode-se traduzir a máxima de Bracton na afirmação de que o soberano faz a lei apenas se exerce o poder com base numa norma do ordenamento e é, portanto, soberano legítimo; e exerce o poder de fazer as leis (ou seja, as normas válidas e vinculatórias para toda a coletividade) dentro dos limites formais e materiais estabelecidos pelas normas constitucionais, não sendo portanto tirano (no sentido da tirania "ex parte exercitii").

2. Sobre o tema ver o conhecido livro de M. Gigante, *Nómos Basiléus,* Edizioni Glaux.Napoli, 1956 (reprint Arno Press, New York, 1979).

3. Cícero, *Pro Cluentio,* 53. Para esta e outras citações, e em geral para a história do governo das leis, veja-se F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty,* The University of Chicago Press, Chicago, 1960, que cito da tradução italiana *La società libera,* Vallecchi, Firenze, 1969, cap. XI, pp. 190-204.

4. Na edição crítica organizada por G. E. Woodbine, Harvard University Press, 1968, II, p. 33.

Da Inglaterra o princípio da *rule of law* transfere-se para as doutrinas jurídicas dos estados continentais dando origem à doutrina, hoje verdadeiramente universal (no sentido de que não é mais contestada por ninguém em termos de princípio, tanto que quando não se a reconhece se invoca o estado de necessidade ou de exceção), do "estado de direito", isto é, do estado que tem como princípio inspirador a subordinação de todo poder ao direito, do nível mais baixo ao nível mais alto, através daquele processo de legalização de toda ação de governo que tem sido chamado, desde a primeira constituição escrita da idade moderna, de "constitucionalismo". Existem duas manifestações extremamente reveladoras da universalidade desta tendência à submissão do poder político ao direito. A primeira é a interpretação weberiana do estado moderno como estado racional e legal, como estado cuja legitimidade repousa exclusivamente no exercício do poder em conformidade com as leis; a segunda é a teoria kelseniana do ordenamento jurídico como cadeia de normas que criam poderes e de poderes que criam normas, cujo marco inicial é representado não pelo poder dos poderes, como foi sempre concebida a soberania na teoria do direito público que se veio formando com o formar-se do estado moderno, mas pela norma das normas, a *Grundnorm,* da qual dependem a validade de todas as normas do ordenamento e a legitimidade de todos os poderes inferiores.[5]

5. Detive-me mais longamente sobre este tema em "Kelsen e il problema dei potere", in *Rivista internazionale di filosofia dei diritto,* LVIII (1981), pp. 549-570.

3. Para completar este discurso, deve-se ainda refletir sobre o fato de que por "governo da lei" entendem-se duas coisas diversas embora coligadas: além do governo *sub lege,* que é o considerado até aqui, também o governo *per leges,* isto é, mediante leis, ou melhor, através da emanação (se não exclusiva, ao menos predominante) de normas gerais e abstratas. Uma coisa é o governo exercer o poder segundo leis preestabelecidas, outra coisa é exercê-lo mediante leis, isto é, não mediante ordens individuais e concretas. As duas exigências não se superpõem: num estado de direito o juiz, quando emite uma sentença que é uma ordem individual e concreta, exerce o poder *sub lege* mas não *per leges;* ao contrário, o primeiro legislador, o legislador constituinte, exerce o poder não *sub lege* (salvo ao pressupor, como

faz Kelsen, uma norma fundamental) mas *per leges* no momento mesmo em que emana uma constituição escrita. Na formação do estado moderno a doutrina do constitucionalismo, na qual se resume toda forma de governo *sub lege,* procede no mesmo passo que a doutrina do primado da lei como fonte de direito, entendida a lei, por um lado, como expressão máxima da vontade do soberano (seja ele o príncipe ou o povo), em oposição ao consueto; por outro lado, como norma geral e abstrata, em oposição às ordens dadas uma por vez. Que sejam considerados os três maiores filósofos cujas teorias acompanham a formação do estado moderno, Hobbes, Rousseau e Hegel: pode-se duvidar que eles devam ser incluídos entre os fautores do governo da lei, mas certamente todos os três são defensores do primado da lei como fonte do direito, como instrumento principal de dominação e enquanto tal prerrogativa máxima do poder soberano.

Esta distinção entre governo *sub lege* e governo *per leges é* necessária não só por razões de clareza conceituai mas também porque as virtudes costumeiramente atribuídas ao governo da lei são diversas conforme estejam referidas ao primeiro significado ou ao segundo. As virtudes do governo *sub lege* consistem, como já se afirmou, em impedir ou ao menos obstaculizar o abuso de poder; as virtudes do governo *per leges* são outras. Mais ainda: deve-se dizer que a maior parte dos motivos de preferência pelo governo da lei em detrimento do governo dos homens, aduzidos a começar dos escritores antigos, são conexos ao exercício do poder mediante normas gerais e abstratas. De fato, os valores fundamentais, aos quais se referiram os fautores do governo da lei — a igualdade, a segurança e a liberdade —, estão todos os três garantidos pelas características intrínsecas da lei entendida como norma geral e abstrata, mais que pelo exercício legal do poder.

Está fora de discussão que a função igualizadora da lei depende da natureza de norma geral que tem por destinatário não só um indivíduo mas uma classe de indivíduos que também pode ser constituída pela totalidade dos membros do grupo social. Exatamente por causa da sua generalidade, uma lei, seja ela qual for, independentemente portanto do conteúdo, não consente, ao menos no âmbito da categoria de sujeitos à qual se dirige, nem o privilégio, isto é, a medida em favor de uma só pessoa, nem a discriminação, isto é, a medida em desfavor de uma única pessoa. Que existam leis igualitárias e leis desigualitárias é um outro problema: é um problema que diz respeito não à forma da lei

mas ao conteúdo.

A função de segurança, ao contrário, depende da outra característica puramente formal da lei, a característica da abstratividade, isto é, do fato de que ela liga uma dada conseqüência à atribuição ou emissão de uma ação típica, enquanto tal repetível: neste caso, a norma abstrata contida na lei se contrapõe à ordem dirigida a uma pessoa ou mesmo a uma classe de pessoas (sob este aspecto a natureza do destinatário é indiferente) para que seja cumprida uma ação especificamente determinada, cuja efetuação esgota de uma vez por todas a eficácia da ordem. Enquanto os antigos, sensíveis de modo particular ao problema do governo tirânico, colocaram em destaque sobretudo a função igualizadora da lei, os modernos (refiro-me à categoria do estado legal e racional de Weber) exaltaram sobretudo a função que o governo pode desempenhar, emanando normas abstratas, para assegurar a previsibilidade e portanto a calculabilidade das conseqüências das próprias ações, favorecendo assim o desenvolvimento do intercâmbio econômico.

Mais problemático é o nexo entre a lei e o valor da liberdade. O famoso dito ciceroniano segundo o qual devemos ser servos da lei para sermos livres, se não é interpretado, pode parecer um retórico convite à obediência. Mas como interpretá-lo? As interpretações possíveis são duas, conforme o alvo seja a liberdade negativa ou a liberdade positiva. Mais simples a interpretação fundada sobre a liberdade positiva, como aparece neste trecho de Rousseau: "Se é sempre livre quando se está submetido às leis, mas não quando se deve obedecer a um homem; porque neste segundo caso devo obedecer à vontade de outrem, e quando obedeço às leis obtempero apenas à vontade pública, que é tanto minha como de qualquer outro"[6] Mais simples mas também mais redutiva, ou melhor, mais simples exatamente porque mais redutiva: por "lei" Rousseau entende unicamente a norma emanada da vontade geral. Poder-se-ia dizer o mesmo da lei estabelecida pelo sábio legislador ou de uma norma consuetudinária ou ainda de uma lei não estabelecida pela vontade geral? Pode-se considerar como característica intrínseca da lei, além da generalidade e da abstratividade, também a emanação da vontade geral? Se não se pode, o que garante a proteção da liberdade positiva é a lei em si mesma ou a lei para cuja formação deram sua contribuição aqueles que depois deverão a ela obedecer?

6. Este trecho foi extraído dos *Fragments politiques,* que cito da edição **organizada**

por P. Alatri dos *Scritti politici,* Utet, Torino, 1970, p. 646.

Para atribuir à lei enquanto tal também a proteção da liberdade negativa é preciso uma limitação ainda maior do seu significado. É preciso considerar como leis verdadeiras e próprias apenas aquelas normas de conduta que intervenham para limitar o comportamento dos indivíduos unicamente com o objetivo de permitir a cada um o desfrute de uma esfera própria de liberdade, protegida da eventual interferência de outros. Por mais estranha e historicamente insustentável que seja, esta interpretação da natureza "autêntica" da lei é tudo menos infreqüente na história do pensamento jurídico. Corresponde à teoria, não sei se inaugurada mas certamente divulgada por Thomasius, segundo a qual a característica distintiva do direito com respeito à moral está no fato de ser constituído exclusivamente de preceitos negativos, resumíveis no *neminem laedere.* Também para Hegel o direito abstrato, que é o direito de que se ocupam os juristas, é composto apenas de proibições. Esta velha doutrina, que podemos chamar de "doutrina dos limites da função do direito" (que se integra historicamente com a doutrina dos limites do poder do estado), foi retomada e trazida novamente à luz do dia por um dos maiores defensores do estado liberal, Friedrich von Hayek, que entende por normas jurídicas propriamente ditas apenas aquelas que oferecem as condições ou os meios com os quais o indivíduo pode perseguir livremente os próprios fins sem ser impedido a não ser pelo igual direito dos outros. Não é por acaso que as leis assim definidas sejam, também para Hayek, imperativos negativos ou proibições.[7]

7. Sobre este tema detive-me mais longamente em *Dell'uso delle granai dicotomie nella storia dei diritto* (1970), agora em *Dalla struttura alia funzione. Nuovi studi di teoria dei diritto,* Edizioni di Comunità. Milano, 1977, pp. 125-44.

Enquanto o nexo entre lei e igualdade e entre lei e segurança é direto, para justificar o nexo entre lei e liberdade é preciso manipular o conceito mesmo de lei, assumir um conceito seletivo, eulógico e em parte também ideologicamente orientado. Prova disto é que a demonstração do nexo entre lei e liberdade positiva exige o apelo à doutrina democrática do estado, e a do nexo entre lei e liberdade negativa pode ser fundada apenas sobre os pressupostos da doutrina liberal.

4. Ao lado da idéia do primado do governo das leis corre paralela,

embora com menor fortuna, a idéia do primado do governo dos homens. Porém, diferentemente da primeira, da qual foi freqüentemente narrada a história, a segunda jamais foi feita objeto, que eu saiba, de estudo atento e de análise particularizada. No entanto, apresenta uma fenomenologia ampla e rica, ao ponto mesmo de oferecer abundante material para uma tipologia (da qual proponho, nas páginas seguintes, um primeiro esboço).

Antes de tudo, quero afirmar que não se deve confundir a doutrina do primado do governo dos homens com o elogio da monarquia como forma de governo, tão freqüente nos clássicos do pensamento político como Bodin, Hobbes, Montesquieu, Hegel. O governo monárquico, enquanto se contrapõe ao tirânico, sua forma corrupta, é sempre um governo *sub lege.* A máxima de Ulpiano, "princeps legibus solutus est", enunciada para o principado romano, foi interpretada pelos juristas medievais no sentido de que o soberano está livre das leis positivas que ele mesmo produz e dos costumes que valem até quando são tolerados, mas não das leis divinas e naturais, que obrigam inclusive o monarca, que antes de ser rei é um homem como todos os outros, embora apenas em consciência, em virtude de uma *vis directiva,* como explica por exemplo São Tomás, e não *coactiva.*[8] A contrafigura do rei é o tirano, cujo poder é *extra legem* tanto no sentido de não ter título válido para governar como no sentido de governar ilegalmente. Mesmo no âmbito dos escritores que consideram a monarquia como a melhor forma de governo, o governo típico do homem (como é o governo tirânico) é sempre uma forma negativa. A excelência da monarquia não está em ser o governo do homem contraposto ao governo das leis, mas, ao contrário, na necessidade que tem o monarca de respeitar as leis universalmente humanas mais que uma assembléia de notáveis ou, pior, popular. Enquanto se identificar o governo dos homens com o governo tirânico não existe razão nenhuma para se abandonar a antiga doutrina do primado do governo das leis. Melhor ainda: a existência de governos tirânicos é a confirmação, *ao inverso,* da excelência do governo das leis.

8. São Tomás, *Summa theologica,* I», II»«, q. 96, art. 5.

Desde a célebre descrição platônica do advento do tirano como decorrência da dissolução da polis provocada pela democracia "licenciosa" (o epíteto é de Maquiavel), a tirania como forma de

governo corrupta foi associada bem mais à democracia que à monarquia. Porém, apenas no início do século passado, após a revolução francesa e o domínio napoleônico, é que encontrou um lugar de destaque entre os escritores políticos conservadores, ao lado das tradicionais formas de governo e, com uma conotação geralmente negativa, do assim chamado "cesarismo", que com Napoleão III se torna, especialmente por efeito da crítica de Marx, "bonapartismo". Pois bem: por todos os escritores que o fazem forma autônoma de governo, o cesarismo é definido como "tirania" (ou despotismo) popular; a reminiscência platônica, que se propagou nos séculos juntamente com o desprezo pelos demagogos, é evidente. Em outras palavras, o cesarismo (ou bonapartismo) é aquela forma de governo de um só homem que nasce como efeito do desarranjo a que são levados inelutavelmente os governos populares: o jacobinismo gera Napoleão o Grande, a revolução de 1848 gera Napoleão o pequeno, do mesmo modo que o tirano clássico nasce nas cidades gregas tão logo ganha corpo o *demos* e o senhor surge nas tumultuosas comunas italianas. Para Tocqueville, uma nova espécie de opressão ameaça os povos democráticos, pelo que *é* difícil valer-se de palavras antigas "pois a coisa é nova". Mas não tão nova ao ponto de não poder ser descrita como uma forma de despotismo:

> "Imaginemos sob quais aspectos novos o despotismo poderia produzir-se no mundo: vejo uma inumerável multidão de homens símiles e iguais que nada mais fazem que rodar sobre si mesmos, para procurarem pequenos e vulgares prazeres com que saciar a sua alma... Acima deles ergue-se um poder imenso e tutelar, que se encarrega por si só de assegurar o usufruto dos bens e de velar por sua sorte. É absoluto, minucioso, sistemático, previdente e brando".[9]

9. A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique,* que cito a partir da tradução italiana feita por N. Matteucci, Utet, Torino, 1968, II, p 812.

Perto do fim do século, à análise histórica e doutrinai do cesarismo foi dedicado amplo espaço em dois dos maiores tratados de política, o de Treitschke e o de Roscher. O primeiro, antifrancês até a medula, considera que Napoleão satisfez o desejo dos franceses de serem

escravos e chama o regime nascido da revolução de "despotismo democrático".[10] O segundo, retomando o *topos* clássico da anarquia que provoca o desejo de ordem, pois é sempre melhor um leão que dez lobos ou cem chacais, afirma que o tirano nasce do governo do povo e governa com o favor daqueles que por ele são tratados como escravos.[11] Como se vê, o coliga-mento entre governo popular e governo tirânico é um tema caro a todos os escritores antidemocráticos, liderados por Platão. Na crítica à democracia grega, já Hamilton havia escrito na primeira carta do *Federalist:* "A maior parte dos que subverteram a liberdade das repúblicas começaram sua carreira tributando ao povo um obséquio cortesão; começaram como demagogos e terminaram tiranos".[12]

10. H. von Treitschke, *Política,* Laterza, Bari, 1918, II, p. 190.

11. W. Roscher, *Politik. Ceschichtliche Naturlehre der Monarchie, Aristokratie und Demokratie,* Cotta, Stuttgart, 1892. Sobre o tema, ver I. Cervelli, "Cesarismo e cavourismo", in *La cultura,* X (1972), pp. 337-91; L. Mangoni, "Cesarismo, bonapartismo, fascismo", in *Studi storici,* 1976, n.° 3, pp. 41-61; o verbete *Caesarismus,* in *Geschichtliche Grundbegreiffe,* Kleit Verlag, Stuttgart, 1974, pp. 726-771.

12. Cito a partir da tradução italiana feita por M. D'Addio e G. Nègri, II Mulino, Bologna, 1980, p. 38. (Trad. bras. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.)

5. O governo dos homens como alternativa positiva ao governo das leis se apresenta na sua forma mais rudimentar através da figura do soberano-pai ou do soberano-patrão, ou seja, aparece nas concepções paternalistas ou patriarcalistas (no limite, também na despótica) do poder, naquelas doutrinas em que o estado é considerado como uma família *in grande* — ou paterna, ou patriarcal, ou patronal, conforme os autores — e o poder do soberano é assimilado ao do pai ou do patriarca ou do patrão. Grande ou pequena, patronal ou apenas paterna, a família sempre foi elevada a modelo, ao menos até Locke, do grupo monocrático, no qual o sumo poder está concentrado nas mãos de um único e os súditos são, no sentido jurídico da palavra, "incapazes" — ou temporariamente até a maioridade, como é o caso dos filhos, ou perenemente como é o caso dos escravos. Tal como o pai (ou o patriarca ou o patrão), o rei, concebido como o chefe de uma família *in grande, é* levado a exercer o poder não à base de normas preestabelecidas e mediante normas gerais e abstratas, mas à base da sabedoria e mediante disposições dadas de vez em vez, segundo as necessidades e as carências, das quais apenas ele é o intérprete autorizado. Os vínculos que unem o pai ou o patrão aos membros do

grupo familiar não são jurídicos mas éticos ou, no extremo oposto, estão fundados meramente sobre a força. Enquanto sociedade de desiguais — a mulher (ou as mulheres, na família poligâmica) com respeito ao marido, os filhos com respeito ao pai, os escravos com respeito ao patrão —, a sociedade familiar, e com ela o estado quando concebido como uma família, não se submetem à força igualizadora da lei, apóiam-se mais sobre a justiça caso por caso que sobre a justiça legal. A eqüidade, enquanto justiça do caso concreto, pode ser redefinida como a justiça do homem em contraste com a justiça da lei. Embora em posição marginal, não preeminente, o ideal do governo paterno chega com Filmer, confutado por Locke, até o limiar da idade moderna. Quando Leibniz enumera os deveres do soberano, para distinguir o bom governo do mau governo, retoma na verdade os deveres do bom pai de família. São deveres que dizem respeito quase exclusivamente à boa educação e ao bem-estar dos súditos, tais como o adestramento para a moderação, a prudência, a sanidade física, o exercício de todas as virtudes da alma e do corpo. Entre estes, o dever de fazer com que os súditos "amem e honrem os seus governantes" (que faz eco ao mandamento "Honrar o pai e a mãe")[13]. Não é sem razão que a crítica definitiva da concepção paternalista do poder provenha de um pensador como Kant, ao qual devemos uma das mais completas e coerentes teorias do estado de direito: para Kant "um governo fundado sobre o princípio da benevolência para com o povo, tal como o governo de um pai para com os filhos, isto é, um governo paternalista *(imperium paternale)* (...), é o pior despotismo que se possa imaginar" [14].

13. G. W. Leibniz, *Scritti politici e di diritto naturale,* organização de V. Mathieu, Utet, Torino, 1951, p. 131.

14. Esta passagem (mas seria possível citar muitas outras do mesmo teor) foi extraída do texto *Sobre o dito popular "Isto pode ser justo em teoria mas não vale para a prática"* (1793), que cito da tradução italiana feita por G. Solari e G. Vidari, Utet. Torino, 1956, p. 255.

Desde os antigos, a começar de Aristóteles, que neste caso dá início a uma tradição secular, o governo do soberano-pai, o despotismo, diferentemente da tirania, é um governo legítimo; e isto porque onde os povos são por natureza escravos (como ocorre com os bárbaros orientais), a única forma de governo possível é a do patrão de escravos. Na história do pensamento político europeu poucas idéias

foram tão tenazmente defendidas e tão monotonamente repetidas como esta, uma idéia que chega, de fato, através de Montesquieu, até Hegel, para o qual no mundo oriental "apenas um é livre", enquanto na sociedade européia de seu tempo, que tem início com as monarquias germânicas, "todos são livres".

6. A figura clássica da superioridade, e num certo sentido da necessidade, do governo do homem sábio com respeito àquele das boas leis, é representada pelo grande legislador. Figura necessária porque inserida no ponto débil da tese favorável ao governo das leis. A qual, na verdade, deve responder à pergunta: "De onde derivam as leis?" A questão é tão premente que *As Leis* de Platão começam com estas palavras. O Ateniense dirige-se a Clinia e lhe pergunta: "Um deus ou um homem, entre vós, hóspede, é considerado como o autor da instituição das leis?" E Clinia responde: "Um deus, hóspede, um deus" (621a).

Se se respondesse que as leis têm origem em outras leis, precipitar-se-ia num regresso ao infinito. Deve-se pois parar em certo ponto. Assim, ou as leis têm origem divina ou sua origem se perde na escuridão dos tempos. Mas é preciso também considerar a circunstância de que, de tanto em tanto, os deuses inspiram homens extraordinários que, estabelecendo novas leis, dão uma ordem justa e duradoura às cidades: Minosse em Creta, Licurgo em Esparta, Sólon em Atenas. Deste modo, diante do governo das leis o princípio do bom governo está completamente invertido: não é a boa lei que faz o bom governante mas o sábio legislador que realiza o bom governo ao introduzir boas leis. Os homens chegam antes das leis: o governo das leis, para ser um bom governo (e não pode ser um bom governo se não são boas as leis às quais deve conformar a própria ação), pressupõe o homem justo, capaz de interpretar as carências de sua cidade. Seja qual tenha sido a força de sugestão que o ideal do bom legislador teve ao longo dos séculos, para prová-lo basta o atributo de *conditor legis* visto pelos soberanos como um dos máximos títulos de glória.

Ideal tipicamente iluminista, de uma idade em que um dos deveres dos príncipes reformadores parece ser o de renovar os fastos do imperador Justiniano dando impulso à obra da reforma das leis através da redação de novos códigos, o grande legislador é exaltado por Rousseau, admirador do governo de Esparta, num dos capítulos mais surpreendentes e controversos do *Contrato social:* "Seriam precisos

deuses para dar leis aos homens", exclama, repetindo a lição dos antigos. Com uma clara referência ao homem régio de Platão, pergunta-se: "Se é verdade que um grande príncipe é uma pessoa rara, quanto mais não o será um grande legislador?" A resposta não pode dar margem a dúvidas: "O primeiro deve limitar-se a seguir um modelo, mas o outro deve propô-lo". Sob todos os aspectos o legislador é "um homem extraordinário", cuja missão histórica é nada mais nada menos a de "mudar a natureza humana, transformar cada indivíduo, que em si mesmo é um todo perfeito e isolado, numa parte de um todo maior"[15]. O mito do grande legislador inspira os grandes revolucionários. Faz florescer a "ciência da legislação", da qual a monumental obra de Gaetano Filangieri representa um modelo insuperado, rapidamente difundido em toda a Europa civil. Dela foi o último representante, antes que a crítica dos "legistas" feita por Saint-Simon deixasse sua marca, Jeremy Bentham, incansável e mal sucedido autor de projetos legislativos que deveriam instaurar o reino da felicidade sobre a terra.

15. *Contratto sociale,* II, 7.

Análoga à figura do grande legislador é a do fundador de estados. Nesta qualidade projeta-se, na tradição antiga, fonte inexaurida de personagens paradigmáticos, Teseu, de quem Plutarco (que o coloca ao lado de Rômulo, fundador de Roma) escreveu que "de um povo disperso fez uma cidade". Análoga porque também pertencente ao tema misterioso e sugestivo das origens. Cada estado, visto num momento determinado da sua história e na sucessão destes momentos, tem uma sua constituição, isto é, um ordenamento feito de leis transmitidas ou impostas. Mas quem quiser retroceder no tempo, de constituição em constituição, não chegará fatalmente ao momento em que a ordem nasce do caos, o povo da multidão, a cidade de indivíduos isolados e em luta entre si? Se em seu desenvolvimento histórico a cidade pode ser conhecida através de suas leis, de sua constituição (hoje diríamos de seu ordenamento jurídico), voltando-se às origens não se encontram leis, mas homens, ou melhor, segundo a interpretação mais acreditada e aceita, o homem, o herói.

Na idade moderna, a mais elevada homenagem ao fundador de estados e, portanto, o mais elevado reconhecimento do primado do governo dos homens sobre o governo das leis, encontra-se não por acaso numa obra como *O Príncipe* de Maquiavel, de um autor, como é

o comentador de Tito Livio, nutrido de leituras clássicas e particularmente sensível aos ensinamentos dos escritores antigos. Falando dos "príncipes novos", entre os quais os mais "extraordinários" são, segundo uma secular tradição apologética, Moisés, Ciro, Teseu e Rômulo, Maquiavel escreve que quem considerar suas ações acabará por ver quão "admiráveis" são eles. Nas últimas páginas, invocando o novo príncipe que deverá libertar a Itália do "bárbaro domínio", os apresenta mais uma vez como exemplo, e repete: "Nenhuma coisa dá tanta honra a um governante novo como as novas leis e os novos regulamentos por ele elaborados" [16]. Seguindo as pegadas de Maquiavel, de quem é um grande admirador, Hegel eleva o herói, fundador de estados, à condição de suma figura da história universal, à qual dedica algumas páginas grandiosas e solenes nas lições de filosofia da história: "Eles têm o direito a seu lado porque são os videntes: sabem qual é a verdade do seu mundo e do seu tempo (...) e os outros se reúnem em torno da sua bandeira" [17]. Têm o direito a seu lado? O que quer dizer isto? Quer dizer, precisamente, como Hegel explica nas lições de filosofia do direito, que o fundador de estados tem o direito, que todos os seus sucessores não têm, de exercer a força acima e por fora das leis para alcançar seu fim, para cumprir a sua missão extraordinária, um direito que, não encontrando obstáculos no direito de outrem, pode com razão afirmar-se como "absoluto"[18].

16. Estas passagens são extraídas do célebre último capítulo de // *Príncipe, o* capítulo XXVI. (Trad. bras. São Paulo, Abril, "Os pensadores", 1973).

17. G. W. F. Hegel, *Lezioni sulla filosofia delia storia,* La Nuova Itália, Firenze, 1947, p. 89.

18. *Idem. Lineamenti di filosofia dei diritto,* §§ 93. 102. 350.

7. Tanto o grande legislador, o sábio, quanto o fundador de estados, o herói, são personagens excepcionais que surgem em situações incomuns e desenvolvem suas ações em momentos ou de começo ou de ruptura. Na realidade, o governo dos homens, mais que uma alternativa ao governo das leis, dele é uma necessária sub-rogação nas épocas de crise. A fenomenologia das figuras históricas através das quais abriu caminho a idéia da superioridade do governo dos homens é em grande parte uma fenomenologia de personagens excepcionais. Daí que a pergunta "governo das leis ou governo dos homens?" acaba por ser uma pergunta mal posta, pois um não exclui o outro. Entre todas as representações positivas do governo dos homens, a única que não é imediatamente associada a um estado de exceção é a

do rei-filósofo de Platão; este porém, na mente mesma de Platão, é uma figura ideal. Sua existência histórica, obscurecida na *Carta sétima,* na frase "os problemas das cidades terão fim quando o seu governo estiver em mãos de gente capaz de exercer a verdadeira filosofia" (326ab), termina num fracasso. Historicamente, o governo do homem faz seu aparecimento quando o governo das leis ou ainda não surgiu ou mostra sua inadequação diante da irrupção de uma situação de crise revolucionária. Em suma, está estreitamente ligado ao estado de exceção.

Do estado de exceção nasce, nos primeiros séculos da república romana, a instituição do ditador. Em torno desta instituição giraram e giram até hoje as reflexões mais interessantes e pertinentes sobre o governo do homem. O ditador romano é o caso exemplar da atribuição a uma única pessoa de todos os poderes, dos "plenos poderes", e portanto do poder de suspender, mesmo que temporariamente, a validade das leis normais, numa situação de particular gravidade para a sobrevivência mesma do estado. Representa bem o conceito de que o governo do homem deve ser sempre interpretado com referência às circunstâncias que dele revelam necessidade. Em alguns dos maiores escritores políticos da idade moderna, de Maquiavel a Rousseau, a ditadura romana é apresentada como exemplo de sabedoria política, na medida em que reconhece a utilidade do governo do homem mas o admite apenas em caso de perigo público e apenas enquanto durar o perigo. Mais ainda: o dever do ditador é exatamente o de restabelecer o estado normal e, com isso, a soberania das leis.

Mesmo quando a ditadura, afastando-se de seus princípios constitutivos, tende a perpetuar-se no tempo e aparece então o homem de exceção que transforma o poder constitucional do ditador *pro tempore* num poder pessoal, a justificação do prolongamento indefinido dos plenos poderes está sempre fundada sobre a gravidade excepcional e a imprevisível duração da crise. Trata-se em geral de uma crise catastrófica, de uma crise não interna ao regime, finda a qual o ordenamento retoma o seu curso regular, mas de uma crise externa, isto é, de uma crise que prenuncia a passagem de um ordenamento a outro, na qual o aparecimento de um homem da história universal (para usar a expressão de Hegel), como César, representa a travessia turbulenta, caracterizada por uma longa e cruenta guerra civil, da república ao principado. A distinção, introduzida por Carl Schmitt, entre ditadura comissária e ditadura

soberana, reflete a diferença entre os plenos poderes como instituição prevista pela constituição e os plenos poderes assumidos por fora da constituição pelo chefe destinado a derrubar o antigo regime e a instaurar o novo: uma diferença que não exclui a pertinência de ambos a um gênero comum, o gênero do poder excepcional e temporário, mesmo se no segundo caso a duração não está constitucionalmente preestabelecida. Que a ditadura soberana, ou constituinte, seja exercida por um indivíduo, como César ou Napoleão, ou por um grupo político, como os jacobinos ou os bolcheviques, ou ainda por uma classe inteira conforme a concepção marxista do estado, definido como ditadura da burguesia ou do proletariado, não altera nada quanto à natureza do governo ditatorial como governo no qual o homem ou os homens se contrapõem à supremacia das leis transmitidas. O que pode mudar é o seu significado axiológico: geralmente positivo com respeito à ditadura comissária; ora positivo ora negativo com respeito à ditadura constituinte, segundo as diversas interpretações — a ditadura jacobina e a ditadura bolchevique, ora exaltadas ora vituperadas. Na linguagem do marxismo, a ditadura da burguesia é a realidade a ser combatida, a ditadura do proletariado o ideal a ser perseguido.

Não obstante as oportunas distinções históricas e conceituais, as várias formas de poder do homem têm traços comuns que se revelam freqüentemente na interpretação do mesmo personagem segundo uma ou outra destas formas. Vimos o nexo que alguns escritores antidemocráticos estabeleceram entre cesarismo e tirania popular. Mas não é menos freqüente, nem historicamente menos fundada, a associação entre cesarismo e ditadura. Franz Neumann, por exemplo, fala de "ditadura cesarista" como de uma espécie de ditadura (as outras duas sendo a ditadura simples e a ditadura totalitária) e apresenta como exemplo (insólito) o efêmero governo de Cola di Rienzo, definido como "uma das ditaduras cesaristas mais fascinantes"[19].

19. F. Neumann, *Lo stato democrático e lo stato autoritário,* II Mulino, Bologna, 1973, pp. 333 ss. (Trad. bras. Rio de Janeiro, Zahar, 1969).

A associação do cesarismo com a tirania destaca sobretudo o aspecto de forma corrupta de exercício do poder; a associação com a ditadura destaca o aspecto de forma excepcional que, na medida em que é justificada pelo estado de necessidade, não é preliminarmente

negativa. Os dois aspectos não se excluem reciprocamente, mesmo se o poder tirânico não é sempre excepcional e o poder excepcional não é sempre corrupto. Na interpretação marxiana do golpe de estado de Luiz Bonaparte, o "bonapartismo" assemelha-se mais à ditadura que à tirania: representa de fato o exercício de um poder excepcional numa situação em que o poder da classe dominante está ameaçado (situação aliás prevista também na instituição do ditador romano, que era chamado não só em caso de perigo externo mas também interno).. Seguindo Marx, Gramsci define o cesarismo como característico de "uma situação na qual as forças em luta se equilibram de tal modo que a continuação da luta não pode concluir-se se não com a destruição recíproca" [20]. Além do mais, Gramsci distingue um cesarismo progressivo e um regressivo, indicando como exemplo do primeiro César e Napoleão I, do segundo Bismarck e Napoleão III. Estas páginas dos *Cadernos do cárcere* foram escritas entre 1932 e 1934: pode-se conjecturar que falando de cesarismo progressivo Gramsci pensasse em Lênin, falando de cesarismo regressivo pensasse em Mussolini.

20. A. Gramsci, *Quaderni dei cárcere,* Einaudi, Torino, **1975, p. 1619.**

8. É preciso chegar a Max Weber para ter uma completa teoria do poder pessoal e excepcional. Entre as três formas de poder legítimo Weber inclui, como se sabe, o poder carismático. Concluindo esta rápida resenha, creio poder afirmar que o líder carismático de Weber é uma espécie de síntese histórica "de todas as formas de poder do homem: para ele confluem seja *o* grande demagogo (o tirano dos antigos, que oferece o material histórico para a reconstrução da forma moderna do cesarismo), seja o herói no sentido maquiaveliano e hegeliano, seja o grande chefe militar. Não porém os grandes legisladores, de quem Weber se ocupa marginalmente, limitando-se a dizer "que são normalmente chamados ao seu posto quando existem tensões sociais, isto é, quando se afirma a primeira situação típica que exige uma política social sistemática" [21].

21. M. **Weber,** *Economia e società,* Edizioni di Comunità, **Milano, 1961, I, p. 448.**

No extremo oposto do poder carismático está o poder legal: um e outro representam exemplarmente a contraposição entre o governo dos homens e o governo das leis. O poder tradicional está a meio caminho entre os dois extremos: é um poder pessoal mas não extraordinário; é

um poder pessoal cujo fundamento de legitimidade não deriva dos méritos do chefe mas da força da tradição e, portanto, como no caso do poder legal, de uma força impessoal. O poder carismático, diferentemente dos outros dois, é o produto das grandes crises históricas, enquanto o poder legal e o poder tradicional representam os tempos longos, da história. O poder carismático queima tudo nos tempos breves e intensos que existem entre um término e um início, entre a decadência e a regeneração, entre a velha ordem que desaparece e a nova que a duras penas abre caminho. Se o seu domínio habitualmente é efêmero, o seu dever é extraordinário.

Inútil perguntar a Weber se é melhor o governo dos homens ou o governo das leis: Weber é um estudioso que reiteradamente afirmou que o dever do cientista não é o de dar juízos de valor mas compreender *(verstehen)* e que a cátedra não é nem para os profetas nem para os demagogos (duas encarnações do poder carismático). Objetivamente considerados, o governo do chefe carismático e o das leis não são nem bons nem maus. Nem podem caprichosamente substituir-se um ao outro. São manifestações diversas de circunstâncias históricas diversas, das quais o cientista social deve dar conta recolhendo o maior número possível de dados históricos e empíricos (e sob este aspecto Weber jamais esteve atrás de ninguém) com o objetivo de elaborar uma teoria das formas de poder, o mais possível completa, exaustiva, *wertfrei.* Que Weber, como escritor político militante, tivesse as suas preferências e nos últimos anos de vida cultivasse o ideal de uma forma de governo misto que combinasse a legitimidade democrática com a presença ativa de um chefe — forma que ele chamou de "democracia plebiscitaria" para contrapô-la à democracia parlamentar "acéfala" —, é um problema do qual se pode neste momento prescindir. Mesmo porque a democracia plebiscitaria que sobreveio na Alemanha alguns anos depois de sua morte não foi aquela que ele tinha imaginado e recomendado. De qualquer modo, resta a Weber o mérito, entre outros, de ter posto em termos justos um dos mais velhos problemas da filosofia política, transcrevendo uma disputa (na qual confrontaram-se normalmente paixões opostas) numa complexa construção de filosofia política, deixando ao político, e não ao cientista, a tarefa de escolher entre uma e outra alternativa.

Se então, na conclusão da análise, pedem-me para abandonar o hábito do estudioso e assumir o do homem engajado na vida política

do seu tempo, não-tenho nenhuma hesitação.em dizer que a minha preferência vai para o governo das leis, não para o governo dos homens. O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo na democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? e em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras? Pessoalmente, não tenho dúvidas sobre a resposta a estas questões. E exatamente porque não tenho dúvidas, posso concluir tranqüilamente que a democracia é o. governo das leis por excelência. No momento mesmo em que um regime democrático perde de vista este seu princípio inspirador, degenera rapidamente em seu contrário, numa das tantas formas de governo autocrático de que estão repletas as narrações dos historiadores e as reflexões dos escritores políticos.